



CARLOS IMBROSIO FILHO

**O PODER DE POLÍCIA: A AGÊNCIA FRONTEX E A POLÍCIA
FEDERAL BRASILEIRA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE DAS
FRONTEIRAS**

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito

Orientador:
Professor Doutor Nuno Piçarra

Março, 2016

“A *esperança* é a previsão do bem a chegar, como o receio é previsão do mal: mas quando há razões que atuam alternadamente no nosso espírito, umas para nos fazerem prever o bem e outras o mal, se as que no fazem prever o bem são maiores que as que nos fazem prever o mal, a paixão na sua totalidade é *esperança* (...)”

[HOBBS, 2008, p.62.]

Resumo	3
Introdução.....	5
Capítulo I Enquadramento Geral.....	7
1.1. Dos Fatos Políticos e Históricos	7
1.2. A Globalização e a Segurança Internacional.....	17
1.3. A Atividade de Polícia: Conceitualização do <i>Poder de Polícia</i>	21
Capítulo II A Agência Frontex.....	38
2.1. As Funções da Agência Frontex	40
2.2. As Atividades da Frontex à Luz das Obrigações Internacionais	45
2.3. O Suporte Operacional e Técnico – Equipes de Suporte Conjunto e as Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras.....	52
2.3.1. As Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras.....	52
2.3.2. As Operações Conjuntas e os Projetos-Piloto	55
2.4. A Análise de Risco	61
2.5. Atividades de Pesquisa e os Mecanismos de Partilha de Informação	63
2.6. Atividades de Treinamento e Formação	68
2.7. Cooperação com a Europol, Organizações Internacionais e Estados Terceiros.....	70
2.8. Estrutura Organizacional.....	72
2.9. Gestão Orçamentária	75
2.10. A Proposta da Comissão Europeia como Advento Inovador	79
Capítulo III A Polícia Federal Brasileira	83
3.1. As Funções da Polícia Federal Brasileira	84
3.2. As Atividades à Luz das Obrigações Internacionais.....	85
3.1. O Suporte Operacional e Técnico: A Atuação Conjunta das Forças Armadas	87
3.2. Atividades de Pesquisa e os Mecanismos de Partilha de Informação	92
3.3. Atividades de Treinamento e Formação	98
3.4. Cooperação com Organizações Internacionais e Estados Terceiros.....	102
3.5. Estrutura Organizacional.....	105
3.6. Gestão Orçamentária	106
Conclusão.....	110
Abreviaturas	114
Bibliografia	116

Resumo

Trata-se de um estudo com a finalidade de obtenção do grau de Mestre em Direito na linha de pesquisa das Ciências Jurídicas Internacionais, junto a Universidade NOVA de Lisboa.

A pesquisa almeja construir um arcabouço de informações histórico-políticas para o enquadramento da temática, qual seja o exercício do *poder de polícia* no controle das fronteiras externas, praticado pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – FRONTEX, no palco europeu; e pelo Departamento da Polícia Federal Brasileira em atuação conjunta às Forças Armadas do Brasil, já no cenário sulamericano, mormente ao Brasil.

Além da descrição do *modus operandi* de ambos os órgãos mencionados, o estudo confirma o exercício do *poder de polícia* e faz ponderações consoantes ao devido cuidado com os direitos humanos reconhecidos pelos direitos fundamentais inerentes da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Abstract

It is a study in order to obtain the degree of Master of Law at the line of research of International Legal Studies, at the University NOVA Lisbon.

The research aims to build a framework of historical and political information for the framing of the subject, namely the exercise of police power in the control of external borders, practiced by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union - FRONTEX, on the European stage; and the Department of the Brazilian Federal Police in a joint operation the armed forces of Brazil, as the South American scene, mostly Brazil.

Besides the description of the *modus operandi* of the two organs mentioned, the study confirms the exercise of police power and makes consonants considerations of due care of the human rights recognized by the inherent fundamental rights of the Universal Declaration of Human Rights.

Introdução

Num primeiro momento o estudo traça aspectos preliminares que enquadram a temática de segurança de fronteiras, bem como busca definir o exercício do *poder de polícia* que atua nesta perspectiva.

Em desenvolvimento envereda-se pela análise e descrição da estrutura institucional e do conjunto de funções designadas a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia – FRONTEX, como atual modelo de segurança de fronteiras europeu, e posicioná-lo, através de uma análise descritiva, diante do paradigmático modelo de segurança de fronteiras brasileiro, de natureza mista, que inclui a atuação do designado Departamento da Polícia Federal e das Forças Armadas do Brasil.

Por fim, concluir-se-á quanto ao exercício do *poder de polícia* por ambos os órgãos descritos ao longo da análise.

A pesquisa utilizará de recursos bibliográficos e normativos para atingir o seu objetivo cuja limitação terá por base responder a duas questões. A primeira, relativamente à existência ou não do *poder de polícia* no exercício das funções dos designados órgãos; e, uma segunda que irá delimitar até onde se estende o exercício destas funções, com ênfase ao *controle das fronteiras externas*.

É importante observar que existe uma polissemia entre os modelos que não permitem uma análise comparada, haja vista, que no cenário europeu temos a sugerida *organização internacional sui generis*¹, ou também chamada *organização internacional de integração plena - OIIP*², ao passo que na situação do Brasil nos deparamos com a *República Federativa Presidencialista*.

A pesquisa também almeja tecer breves ponderações, em ambos os modelos, a cerca do exercício do *poder de polícia* sob a observância dos direitos humanos

¹ Posicionamento originário da UE adotado por J.J. Gomes Canotilho. No mesmo sentido Sarah Leonard (LEONARD, 2009, p.375); e Clive Archer (ARCHER, 2001, p.44-45).

² (BRITO, 2015, p.33).

intrínsecos aos direitos fundamentais, bem como também àqueles atinentes a preservação da dignidade da pessoa humana³.

A pesquisa teve início em 16 de Setembro de 2015 com duração até o seu prazo final em 15 de março de 2016. Portanto o autor resguarda-se de quaisquer alterações no cenário internacional no curso das análises, que possam afetar direta ou indiretamente as definições, os comportamentos político-institucionais e quaisquer normas que venham por ventura se tornar ineficazes aquando da primeira análise.

É importante citar a fatídica sequência de ataques terroristas ocorridas em 13 de Novembro de 2015 (no curso dos estudos) em Paris, em sequência as represálias do Estado Islâmico (ISIL) face às operações militares ocorridas na Síria. Há aqui indícios de alteração iminente no cenário macro (em análise), sejam de cariz legislativo/normativo; diplomático; político; e, institucional.

A aplicação dos termos *eficaz* e *eficiente* respeitam duas ambições do legislador no momento da criação dos órgãos em análise, quais sejam: (1) a *eficácia* no exercício e cumprimento das designadas funções de polícia, ou seja, o cumprimento em tempo hábil à prevenção ou repressão da criminalidade; e (2) a *eficiência* que se resume na execução do designado poder de polícia na sua melhor forma, ou seja, com a devida proporção, dentro dos limites da Lei, em cumprimento às funções de prevenção e repressão aos atos criminosos, conforme se concluirá no desenvolver da análise.

Portanto, a coleta dos dados é perquirida por vias bibliográficas, a que consiste na observação documental pelas vias *diretas* (textos legislativos, relatórios ministeriais e organizacionais, determinações e decisões, auditorias, *sites* na internet); ou pelas vias *indiretas* (bibliografia, artigos da imprensa escrita, textos de revistas). Contudo quaisquer traduções feitas de textos originalmente estrangeiros são de nossa inteira responsabilidade, sendo possível também a mera reprodução no curso do presente trabalho de textos na língua estrangeira de origem.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Coimbra. 2003. P.225.

Capítulo I Enquadramento Geral

1.1. Dos Fatos Políticos e Históricos

O importante papel dos indivíduos inseridos numa sociedade, a que constroem um Estado⁴ com a intenção basilar de conservação do convívio social e da instauração da paz comum, faz prevalecer à palavra de entusiasmo a que Thomas Hobbes um dia proferiu a cerca da *dogmática* como espécie de conhecimento em que afirmou “*não há nada que não será objecto de disputa, porque confronta os homens e envolve-se nos seus interesses e nos seus benefícios; e, nisto, todas as vezes que a razão confronte com os interesses dum homem, é inevitável que esse homem enfrente a razão.*”⁵

Por óbvio não interessa a esta análise qualquer tipo de aprofundamento a teoria Hobbesiana, o que nos limita a mera aplicação das aludidas recitações para ilustrar a fundamentação da pesquisa, que se origina sobre o real desafio de organização das ações dos indivíduos com a finalidade de tornar viável e agradável a convivência humana.

Portanto há de se perceber, inicialmente, que o cenário mundial fora acometido por eventos que tornaram evidente a real necessidade de se repensar a forma de governança mundial, tendo em vista que o homem se deparou com o iminente risco a própria ruína/ extinção. Aquilo que não agrada é passível de exclusão, e, portanto, os eventos militares ocorridos na primeira metade do século XX, que envolveram principalmente a Europa, são dignos de relembração, para que sirvam de modelo contrário ao cenário ideal a que qualquer *ser humano* pretende viver. Neste contexto Adriano Moreira faz referência aos fatos históricos e políticos que marcaram o século XX, ou seja, as duas guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945), que em suas palavras “*(...) definiram o fim de um modelo de governança mundial que foi o Império Euromundista.*” E que também “*Destruíram um sistema que traduzia um modelo de*

⁴ Definido como “uma entidade constituída por um povo fixado num território, de que é senhor, e que, dentro das fronteiras desse território, institui, por autoridade própria, órgãos que elaboram as leis necessárias à vida colectiva e imponham a respectiva execução.” (OLIVEIRA, 2006, p.23).

⁵ HOBBS, Thomas. Elementos do Direito Natural e Político. Trad. Fernando Couto. Res Editora. Porto. P.5.

ordem mundial em que todo o poder supremo era dos ocidentais.”, das quais restringiu chamar de *guerras interiores*, ou *guerra dos europeus*.⁶

Nesta linha, o receio da reincidência militar alemã perdurou ao longo do período compreendido pela *guerra fria*, que só pode ser extinto - aquele temor seguido de um sentimento de *arrogância* - após a queda do Muro de Berlim, em 1989, quando este “medo” fora substituído pela **cooperação**. A este fato político-histórico é que nos ateremos para fundamentar o desenvolvimento da temática da segurança internacional⁷ e suas variantes.

Importante à alusão que Moreira faz relativamente ao discurso de Churchill, que já em 1946, sob a ameaça de uma nova intentona militar, indagou:

“Existe um remédio que (...), em poucos anos, poderia tornar toda a Europa (...) livre e (...) feliz. Trata-se de reconstituir a família europeia ou, pelo menos, a parte que nos for possível reconstituir e assegurar-lhe uma estrutura que lhe permita viver em paz, segurança e liberdade. Devemos criar uma espécie de Estados Unidos da Europa.”⁸

Deste trecho podemos extrair elementos de suma importância à origem da Agência Frontex, alvo da análise, porque, para além de um discurso ‘dependente’ dos inúmeros auxílios de reestruturação norte-americanos à Europa, Winston Churchill visava a ‘unificação’ da Europa Ocidental, com base em três premissas, ou seja, a paz, a segurança e a liberdade. Isto é a consequência lógica que evitara o falido modelo de governança anterior aos eventos militares que levaram as inúmeras atrocidades cometidas contra o *ser humano*⁹ nos períodos compreendidos 1914-1918 e 1939-1945.

⁶ MOREIRA, Adriano. A Europa e a Insegurança Global. *Estudos em honra do professor e doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Lisboa, 2010. Pp.1 segs.

⁷ “Os valores que antes serviram de apoio para a sustentação do equilíbrio bipolar (defesa da civilização ocidental ou anti-imperialismo militante) não mais se ajustam à nova configuração do sistema internacional, cuja sustentação dependeria agora da predominância de pilares diversos, como o liberalismo económico, os direitos humanos, a proteção ambiental, os direitos sociais e, igualmente importante, o militar-estratégico, ainda que considerado sob formas novas.” (VIGEVANI, *et. al.*, 1998, p.1)

⁸ Website: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/winston_churchill_pt.pdf (último acesso em 30.09.2015) fragmento do discurso proferido em 19 de Setembro de 1946 (tradução nossa)

⁹ Em nota ilustrativa citemos “(...) o documento fundador que estabelece o conteúdo do conceito de direitos humanos como ainda o é definido genericamente na actualidade é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 (...) aprovada sobre os escombros que a Segunda Guerra Mundial deixou no planeta e no início da chamada Guerra Fria.” (GOULÃO, 2015, p.8.)

Resguardados os registros históricos, foi também com o fim da Segunda Guerra que, em 24 de Outubro de 1945 surgiu a Organização das Nações Unidas¹⁰, vindo a substituir a antiga Liga das Nações, que fora dissolvida um ano mais tarde. A ONU foi criada para deter a guerra entre os países e fornecê-los uma plataforma de diálogo comum. Além deste objetivo era também sua missão facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, segurança internacional, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e realização da paz mundial¹¹. É claro e evidente que estamos a tratar de um processo de amadurecimento em escala mundial, e que isso exige tempo e reconhecimento por parte dos estados envolvidos para que sejam dados passos relevantes ao perfazimento das mencionadas políticas.

Em caráter parcial conclusivo, é possível afirmar que a Europa Ocidental estava reciosa por força das atrocidades cometidas nas intencionalidades militares, o que a fez recorrer de inúmeros mecanismos para evitar a reincidência destas crueldades.

Historicamente, para se atingir a atual União Europeia, foi preciso que muitos fenômenos históricos e políticos ocorressem no curso do tempo, e que findou na promoção da chamada *integração europeia*. Mais do que um fenômeno, é um processo que pode ser compreendido pela *cooperação intergovernamental*¹². A primeira vista, é perceptível que a própria origem da atual União Europeia adveio das diversas experimentações a que os europeus, de uma forma geral, vivenciaram.

Um exemplo que ilustra o conhecimento fundamental acerca da *teoria da integração* encontra guarida no cerne da pesquisa, a que se analisarmos a Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia, num modelo organizacional isento de tais conceitualizações, seria lúcida a definição de competência da matéria entregue ao Conselho Europeu, ulteriormente organizado no âmbito intergovernamental. De fato

¹⁰ Portal oficial da ONU: <http://www.un.org/un70/en/content/history> (último acesso em 13.10.2015)

¹¹ Carta da ONU, artigo 1º acessível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html> (último acesso em 13.10.2015)

¹² Nuno Piçarra pondera neste sentido quando suscita os efeitos causados pela Declaração Schuman de 9 de maio de 1950, ao afirmar que “(...) aquela declaração política matriarcal rompeu em larga medida com o direito internacional de então, predominantemente assente na cooperação intergovernamental, sem transferências de “direitos soberanos” por parte dos Estados.” (PIÇARRA, 2015, p.21)

não é assim, pelo que a matéria desta categoria é primariamente de competência dos Estados-membros, e tampouco será de competência da Comissão Europeia.¹³

Portanto, é possível delimitar em três fases o processo de integração europeia, que se inicia nos anos de 1960, e consiste numa *fase eminentemente explanatória*. A seguir, na década de 80, o *período analítico*, cujo qual eram analisadas as formas de governo e políticas intrínsecas ao panorama europeu instaurado. Num último momento do processo foi possível, a partir da década de 90¹⁴, perceber a fase de *caráter construtivo*, ou seja, era o resultado de por na prática tudo o que fora analisado e debatido anteriormente. Desta maneira, eram desenvolvidos trabalhos que abrangiam áreas como a política internacional, questões sociais, econômicas, etc..¹⁵ Assim sendo, a aplicação, de forma concisa, da *teoria da integração* nos permitirá atingir resultados positivos no que tange a determinação da natureza dos órgãos inerentes à União Europeia, ou seja, a Agência Frontex.

Por outra vertente, porém na mesma esteira, é possível perceber que existem traços de semelhança entre o sistema federalista e o sistema europeu, mas que não se confundem¹⁶. Em desenvolvimento, há uma afirmação feita por Ernst Hass que se resume em “*a Comunidade Europeia (CE), transformada em União Europeia (UE), que agora passa a ser o limiar do exercício de uma Europa política e constitucional, que pode ser tida por Europa federal, mas não um Estado federal em si.*”¹⁷

Os contínuos tratados que envolviam sempre uma intenção de união entre os Estados, perquiriam originalmente a ideia federal, desde a assinatura do Tratado de Paris (1951), até a realização do Ato Único Europeu (1987), a quem se deveu o resgate mais vivo da ideia federal, cujos quais fazem o sistema político adotado no cenário europeu próximo ao sistema federal, mas nunca igual. “*Historicamente o federalismo*

¹³ WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. *European Integration Theory*. Oxford University Press, 2009, *Second Edition*. P.5. (tradução nossa)

¹⁴ Adriaan Schout entende que o aprofundamento da *integração europeia* fez surgir um aumento do controle das fronteiras no nível europeu, seja por força da criação de Schengen (1985), pelo arcabouço de medidas compensatórias introduzidas em sede de JAI (década de 90), ou mesmo pela Convenção da Comunidade Europeia (1991) para as fronteiras externas. (SCHOUT, 2013, p.127 ss)..

¹⁵ WIENER; DIEZ, 2009, p.10. (tradução nossa)

¹⁶ No mesmo raciocínio Nuno Piçarra ao afirmar que “O projecto europeu teria origens jurídico-internacionais e não jurídico-constitucionais, ao contrário da esmagadora maioria das federações existentes.” (PIÇARRA, 2015, p.22).

¹⁷ WIENER; DIEZ, 2009, p.25. (tradução nossa)

esteve associado com processos convencionais na construção de estados e em integrações nacionais.”¹⁸ No entanto, não se confunde ao caso europeu, em que “*não se considera a União Europeia como um Estado soberano dotado de competências e poderes globais, mas sim uma comunidade de estados dotada de competências em que os estados membros, através de tratados internacionais, lhes vão atribuindo. Neste sentido se diz que a Comunidade tem simples competências de atribuição ou dispõe de poderes especificamente conferidos.*”¹⁹

Entretanto, não é objeto central da análise a interseção supramencionada, mas importa relacionar, a título distintivo a ideia federal com a Integração Europeia, inclusive no tocante a criação da Agência Frontex, haja vista que há um conjunto de poderes especificamente conferidos²⁰ a citada Agência para o exercício, a título cooperacional e gestacional, no controle das fronteiras externas à União, mas que em momento algum incidem na exclusão da soberania territorial dos Estados-Membros, a que devem à inteira e exclusiva responsabilidade^{21 22} pelas ações suscitadas pela Agência.

Seja como for, o termo federalismo aborda a unificação e a diversidade simultaneamente, pelo que permite compreender o processo de unificação política (construção de um estado por agregação) e o processo de desagregação (difusão de poder com um estado estabelecido). O posicionamento de Michael Burgess²³ deixa claro e evidente que – na mesma linha de pensamento de J.J. Gomes Canotilho²⁴ e Wladimir Brito – a União Europeia representa um novo tipo de ordem federal.

Em face das ponderações feitas no contexto da integração europeia, é possível restringir o fenômeno do federalismo sob a mera aplicação dos princípios federais no processo da Integração Europeia, conquanto o termo ‘integração’ é referido no sentido

¹⁸ WIENER; DIEZ, 2009, p.26. (tradução nossa)

¹⁹ CANOTILHO, 2003, p.367.

²⁰ Artigo 67º, nº2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE; e o Regulamento (CE) nº2007/2004, de 26 de Outubro (Frontex).

²¹ Limites intransponíveis para que a UE se torne uma *Organização Internacional de integração plena*. (PIÇARRA, 2015, p.55)

²² “A boa execução do CFS e das regras que o complementem (...) é da responsabilidade dos Estados-Membros.” (PIÇARRA, 2016, p.308)

²³ WIENER; DIEZ, 2009, p.29.

²⁴ A UE representa um novo tipo de ordem federal. No mesmo sentido Wladimir Brito (BRITO, 2015, p.33)

de reunir entidades anteriormente independentes e separadas na formação de um novo grupo. No mesmo sentido Charles Pentland:

*“(...) um processo pelo qual um grupo de pessoas, organizadas inicialmente em dois ou mais independentes estados-nação, venham a constituir um todo político que pode em algum sentido ser descrito como uma comunidade”*²⁵

Convencido de sua análise de aproximação do federalismo ao fenômeno da integração europeia, Burgess concluiu que os princípios federais são fundados em regras autoaplicáveis e regras compartilhadas, ou seja, o conceito de ideia federal é essencialmente, neste cenário, anti-absolutista e anti-centralista; o que permite aplicar como palavras de ordem a *autonomia, solidariedade, pluralismo, a cidadania*, bem como os princípios da subsidiariedade²⁶, cujo qual provê que as decisões políticas serão tomadas por órgãos da base da cadeia hierárquica para refletir naqueles que comporão o topo, ou seja, o sentido de união prescinde no exercício da soberania de cada Estado-membro em prol de uma ‘União’²⁷. Não obstante é presumível também a presença, implícita, dos já aludidos princípios vinculativos do respeito mútuo, do reconhecimento, da reciprocidade, tolerância, consentimento e igualdade.

Citemos a ponderação feita por Nuno Piçarra, em que critica o ‘novo’ conceito sugerido por Wladimir Brito, cujo qual configura e afirma a União Europeia como uma *organização internacional de integração plena - OIIP*, configurando-a como um novo tipo de ordenamento jurídico, com uma natureza que lhe é específica, conquanto a pontencialidade de progressivamente esvaziar a soberania de seus Estados-Membros caminha no sentido de alimentar a própria soberania destes Estados, e que faz Piçarra concluir pela OIIP como “(...) um *idem*, senão um *plus* em relação ao Estado federal” por mais que Brito contraponha à UE ao modelo de um Estado federal. Neste sentido

²⁵ PENTLAND, Charles. *International Theory and European Integration*. Londres, Faber and Faber, 1973. (tradução nossa)

²⁶ Novamente quanto aos limites intransponíveis a UE, esta aplicável como uma *Organização Internacional de integração plena*. (PIÇARRA, 2015, p.55)

²⁷ Na mesma esteira Nuno Piçarra quando aborda a aplicabilidade do art. 351º do TFUE em sede de seus estudos. Sugere, contudo, uma atitude comum entre os Estados-Membros a fim de se evitar incompatibilidades entre os Tratados europeus e os demais acordos assinados entre os EM’s ou com Estados terceiros. (PIÇARRA, 2015, p.22); ver também acórdão *Costa contra ENEL*, de 15 de Julho de 1964.

Piçarra traça um ponto de aproximação dos federais quanto à *jurisdictio* multinível em sede da *gubernatio* da UE, fortemente autônoma e condicionada a esta.²⁸ Em que pese o posicionamento de Brito, é, contudo minuciosa a conclusão de Piçarra em que prefere combinar a definição de Brito, sugerindo assim uma *forma desenvolvida de organização internacional com características de uma federação embrionária*.

Sob outro prisma, porém na mesma vertente que, ao conjugar o discurso irradiado por Robert Schuman - a premissa que Nuno Piçarra faz no sentido de se considerar a gênese do direito interno da UE nos Tratados constitutivos (TUE e TFUE), logo no direito internacional²⁹ - em 9 de maio de 1950, se torna possível perceber a relação que há entre o federalismo e a Integração Europeia³⁰. Fundamental se faz a elucidação parcial do discurso discorrido por Schuman:

“O contributo que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção das relações pacíficas. (...) A Europa não será construída de uma só vez, ou de acordo com um plano único. Ela será construída por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. (...) O desenvolvimento padronizado da produção de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento das bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação da Europa, e vai mudar o destino das regiões que durante muito tempo ficaram condenadas ao fabrico de armas de guerra, cujas quais têm sido as vítimas mais constantes. (...) Esta produção será oferecida para o mundo como um todo, sem distinção nem exclusão, com o objectivo de contribuir para elevar os padrões de vida e no desenvolvimento das obras de paz. (...) Ao reunir a produção de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, Alemanha e outros países membros, esta proposta implicará a realização da primeira fundação concreta de uma federação europeia indispensável à preservação da paz. (...).³¹

Importa para a pesquisa o destaque dalguns pontos relevantes como, por exemplo, o realce feito por Schuman na busca da *manutenção permanente da paz mundial*, aplicável sob a premissa da solidariedade entre os Estados. Ademais, como

²⁸ PIÇARRA, 2015, p. 56.

²⁹ PIÇARRA, 2015, p. 65.

³⁰ No mesmo sentido Nuno Piçarra ao pontuar a centralidade decisória a sugerida Alta Autoridade do discurso de Schuman. (PIÇARRA, 2015, p.21).

³¹ Website: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm [Último acesso em 23/09/2015 (tradução nossa)]

primeiro passo, indispensável seria o *desenvolvimento econômico integrado*, principalmente nos setores do carvão e do aço – antecipando a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, CECA – com o fim de homogeneizar e direcionar as produções para fins de desenvolvimento da qualidade de vida, entre outros objetivos comuns ligados a manutenção da paz, diferentemente do que antes ocorria, donde os países que produziam artefatos militares eram as próprias vítimas dos fatídicos ataques militares de seus maiores compradores.

Atente-se que o discurso possuía uma natureza eminentemente franco-germânica, oriunda do período de pacificação pós-guerra, mas que sempre deixou claro que iria envolver todo o continente europeu, bem como prescindia da criação de instituições supranacionais, ou seja, numa escala europeia.

Portanto, ao retomar a questão do processo de integração europeia faz-nos remontar a obra de Monnet – citada por Burgess³² – cuja qual sugere uma nova realidade política e econômica, testada com base nas ações contínuas do homem, ou seja, na prática dos relacionamentos executados ao longo de um período, e que seria atingido por consequência da boa realização do objetivo de perquirir pela solidariedade, ponto primário do discurso de Schuman.

Entretanto, no desenvolvimento da almejada União Europeia, pode-se concluir, preliminarmente, que à criação de instituições supranacionais baseadas na experiência prática de convívio entre os Estados europeus seria feita para estabelecer a paz mundial, porém com o fundamento primário do desenvolvimento econômico integrado.

Com base no fundamento do *desenvolvimento econômico integrado*, culmina assim na construção do Mercado Único Europeu³³, momento em que fez surgir questões que merecem destaque ao presente estudo, uma vez que em face da abolição do controle nas fronteiras *internas* à União para permitir a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais implicou na *vulnerabilidade* das fronteiras - recém-formadas - *externas*. Isto vai de encontro com a segurança interna e externa à União, porque uma vez suprimidos os controles internos, dever-se-iam existir medidas que reduzissem o fator

³² WIENER; DIEZ, 2009, p. 36.

³³ A unipolaridade surgida após o fim da *guerra fria* (1989) aprofunda o adensamento dos blocos econômicos, mormente a União Europeia e, numa esfera mais débil, a consolidação do MERCOSUL. (VIGEVANI; *Et. al.*, 1986, p.3).

de *vulnerabilidade* na entrada das ditas fronteiras *externas*. Em combate ao aumento da criminalidade, e em iniciativa a cooperação dos Estados-Membros iniciou-se um processo, na década de 70, que visava desenvolver mecanismos eficazes de combate a estas ditas *falhas* à implementação do Mercado Único Europeu.

Portanto, o Grupo TREVI em 1975, instaurou uma iniciativa em cooperação contra o terrorismo considerada uma experiência única inicial ao processo de *integração europeia*, e que perdura até a entrada em vigor do Tratado da União Europeia³⁴ em sua versão Maastricht, assinado em 1992, em vigor a partir de 1993. Não obstante “*as questões que pontuavam os problemas de segurança no cenário europeu se tornaram constantes na Agenda Europeia, ainda mais após a impulsão dada pelo projeto de implantação do mercado interno único. O mercado interno sem barreiras fez suprimir o controle fronteiriço interno, que por sua vez provocou a facilitação do crime organizado.*”³⁵

Não se pode esquecer, contudo, que posteriormente em 1986, por força do Ato Único Europeu³⁶, mesmo diante da inaplicabilidade prática do artigo 8º-A do AUE, “*devido à aparente impossibilidade de o aplicar à sério, por literalmente suprimir um elemento essencial dos próprios Estados-Membros - tornando ocioso o artigo 62º, ponto 1 do TCE – (...)*”³⁷ o AUE guardava elementos que permitiam a aplicação das medidas sob a égide da cooperação intergovernamental regida pelo direito internacional público³⁸. Neste sentido restou claro para Nuno Piçarra que “*(...) a integração negativa resultante da supressão dos controles nas fronteiras internas dependeria da adoção de*

³⁴ Sobre as origens no direito internacional convencional (PIÇARRA, 2015, p.20).

³⁵ GUILD; GEYER; et. al., 2008, p. 19.

³⁶ Se por um lado havia a implantação do método comunitário, para a integração econômica, por outro se perquiria a cooperação intergovernamental para os fins de política externa. (PIÇARRA, 2015, p. 30).

³⁷ PIÇARRA, 2010, pp. 937 segs.

³⁸ Neste sentido segue o Acórdão proferido em 21 de Setembro de 1999, *Wijzenbeek*, **processo C-378/97**, em que o TJ reconhece a pressuposição “(...) de harmonização das legislações dos Estados-Membros em matéria de passagem das fronteiras externas da Comunidade, de imigração, de concessão de vistos, de asilo e de troca de informações sobre estes questões (...). Enquanto não forem adotadas *disposições comunitárias* relativas aos controles nas fronteiras externas da Comunidade, o que implica igualmente regras comuns ou harmonizadas designadamente em matéria de condições de entrada, de vistos e de asilo, o exercício dos direitos previstos pelo artigo 14º pressupõe que a pessoa em causa possa provar que tem a nacionalidade de um Estado-Membro.”

um numero considerável de medidas de integração jurídica positiva, enunciadas pelo próprio TJ (...)”³⁹

A cooperação intergovernamental tomava nova forma em face da originalmente criada pelo grupo TREVI, em 1975, pelo Conselho Europeu de Roma, que possuía vista estritamente ao combate do emergido “euroterrorismo”⁴⁰. Recordar-se que o AUE⁴¹ (1986) “*veio a dar um verdadeiro impulso ao arranque da cooperação intergovernamental entre os Estados-Membros (...)*” e mais, em relação ao anterior grupo TREVI (1975), teria “*alargado o âmbito de competência à criminalidade internacional, ao tráfico de droga e também ao controle nas fronteiras externas, aos vistos, ao asilo e à imigração clandestina.*”⁴²

Todavia, num momento posterior, face à inoperância observada por este conjunto de atos políticos tomados de forma desconexa, acarretou por certo na produção feita pelo Conselho Europeu de Madrid, em 1989, do relatório popularmente conhecido como *Documento de Palma*, cujo qual previa um envolvimento mais aprofundado da cooperação intergovernamental no sentido de atingir um reforço das fronteiras externas oriundo da supressão do controle das fronteiras internas à União, como se extrai da nota:

“A criação de uma área isenta de fronteiras internas, de acordo com o Tratado, irá exigir um melhoramento do controle nas fronteiras externas, o que significa um avanço nas relações de cooperação intergovernamental.”
(Documento de Palma, 1989) (tradução nossa)

Outro fato histórico e político considerável no panorama exterior à União – ocorrido no mesmo ano, observado por Adriano Moreira é o de que, em face da queda do Muro de Berlim “*os Estados Unidos da América regressaram ao unilateralismo soberanista, e a uma redefinição do conceito da NATO (Washington – Riga) que eliminou a fronteira geográfica, substituindo a **fronteira da liberdade** de Kennedy pela*

³⁹ PIÇARRA, 2010, Pp. 945 segs.

⁴⁰ Recordar Piçarra quanto às medidas de integração positiva atinentes ao controle das fronteiras externas, principalmente para se evitar a entrada de “(...) indivíduos e produtos indesejáveis: criminosos, terroristas, imigrantes ilegais, droga, etc. (...)” (PIÇARRA, 2016, p. 254)

⁴¹ Sobre a evolução da antiga Cooperação europeia em matéria de Política Estrangeira – CPE, para a *Política Externa e de Segurança Comum – PESC*, ver notas de Piçarra (PIÇARRA, 2015, p. 30).

⁴² PIÇARRA, 2010, Pp. 937 segs.

*fronteira dos interesses de Bush (...) abalou os consensos do Conselho de Segurança, dividiu as solidariedades da NATO, e causou erosão na União Europeia (...)*⁴³

Em tom continuativo, Moreira atenta para a reação da Europa neste cenário:

“A atitude da Europa, neste período que exige responder à anarquia mundial que resultou do fim da Ordem dos Pactos Militares, desenvolveu os afloramentos de impaciência contida ao longo dos cinquenta anos de ameaça soviética (...)

Portanto, é aceitável a afirmação em caráter complementar de que, após 1989, a Alemanha, no cenário europeu, “(...) tornou-se uma potência de primeira grandeza na balança econômica mundial (...).”⁴⁵ e que logo em seguida entregou ao continente europeu uma ‘autonomia estratégica’ a que se deveu o discurso americano no cerne da europeização da defesa.

Todavia, a União Europeia, com base no já aludido discurso americano pela europeização da defesa, mesmo em seguida ao seu restabelecimento, já dispõe de meios para assumir as responsabilidades na gestão de crises, o que, por si só justifica a criação de mecanismos próprios da União para tratar de questões antes amparadas pela NATO.

1.2.A Globalização e a Segurança Internacional

Pari passu aos acontecimentos no cenário europeu, tendo em vista que a pesquisa vislumbra uma análise que compreende, mormente o cenário europeu, mas que se estende ao palco sulamericano (Polícia Federal Brasileira), é preciso tecer breves ponderações sobre o fenômeno da *globalização*, cujo qual deve ser visto de um ponto de vista holístico em que abarca mais do que o cariz meramente econômico⁴⁶, nos permitindo perceber que, com a queda do Muro de Berlim (1989), e o fim da *guerra fria*, como já citado fez surgir uma nova era em que o *multilateralismo*⁴⁷⁴⁸ toma a frente no processo de diplomacia dos estados, num nível nunca antes registrado.

⁴³ MOREIRA, 2010, pp. 3 e 4.

⁴⁴ MOREIRA, 2010, p. 4.

⁴⁵ MOREIRA, 2010, op. cit.

⁴⁶ No mesmo sentido Luís Leitão Tomé (TOMÉ, 2001, p.18.)

⁴⁷ No mesmo sentido José Goulão: “A questão dos direitos humanos foi adoptada como pilar fundamental do discurso que acompanhou a viragem política e económica do complexo militar-industrial que governa os Estados Unidos e maior parte do mundo hoje em dia, no sentido da liberalização total dos mecanismos económicos e financeiros transnacionais e transcontinentais. A vitória da Guerra Fria nos anos oitenta não

A globalização vista como “o processo de diuiação das fronteiras tradicionais, de aumento das interpendências e das interações, o acréscimo dos intercâmbios transnacionais e a intensificação dos processos e das actividades que fazem do mundo cada vez mais um único lugar (...)”⁴⁹, faz reduzir o espaço e o tempo (desenvolvimento tecnológico e expansão das telecomunicações e dos transportes), bem como reúne e integra indivíduos, e permite o surgimento de dois efeitos: (1) a erosão da soberania estatal⁵⁰ no que tange a *segurança interna*; e a (2) fluidez da dinâmica mundial no trato da denominada *segurança externa*.

Em face da Nova Ordem Internacional que a Ciência da Segurança mudava seu norte, visto que a ‘nova’ consciência cívica/ universal permeava por valores e interesses vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da sociedade. Surge, portanto um conceito de *segurança internacional* de natureza multilateral, que transcende a já ultrapassada *segurança estatal*. Assim sendo, a pretensa ‘Nova Ordem Mundial’ compreendida pelo período pós-guerra fria, que se finda com a queda do Muro de Berlim (1989) - portanto a década de 90 - inicia um “*período de rupturas, de transição, de acelerações repentinas com variáveis muito voláteis, de recomposição geral das forças geoestratégicas, das formas sociais, dos actores internacionais (...) que agora se constrói sobre os escombros dos ataques terroristas de 11 de Setembro e é marcada por sentimentos de insegurança, de vulnerabilidade e de grande desconfiança.*”⁵¹⁵². Daqui surge um novo panorama geopolítico e uma nova tipologia de conflitos⁵³. Neste sentido, “*O ataque terrorista nos Estados Unidos em 11 de Setembro de 2001, fizeram surgir aos Americanos um novo sentido de perigo.*”⁵⁴

foi uma vitória do capitalismo em termos absolutos, foi um triunfo de uma forma anárquica e selvagem de capitalismo, o chamado neoliberalismo, que se transformou em ideologia universal (...).” (GOULÃO, 2015, p. 12); Tullo Vigevani e outros (VIGEVANI; et. al., 1986, p. 3).

⁴⁸ O termo pode ser aplicado por alguns autores como *multipolarismo*, ainda que se trate de relações por diferentes vertentes tomadas por um Estado no cenário internacional.

⁴⁹ TOMÉ, Luís Leitão. O Estado e a Nova Ordem Internacional. Entre a fragmentação e a globalização. Edição Universidade Autónoma da Lisboa. 2001. P.17.

⁵⁰ TOMÉ, 2001, pp. 6 e 27.

⁵¹ Sarah Leonard sugere como um dos três fatores para a aceleração pela criação da Agência Frontex, o evento de 11 de Setembro de 2001. (LEONARD, 2009, p. 376)

⁵² TOMÉ, 2001, p. 7.

⁵³ Dentre os vários a criação das armas nucleares (VIGEVANI, et. al., 1986, p. 3).

⁵⁴ KAY, Sean. Global Security in the Twenty-First Century. 2ª edição. Editora Rowman & Littlefield. Plymouth, Reino Unido, 2012. P.1.

Em face destas tratativas que Tomé cita como principais tendências⁵⁵, e, portanto justificativas da pesquisa em monta, o “*reforço das componentes das informações e da Intelligence (...) bem como o preparo das forças armadas para actuar em acções directamente relacionadas com a paz e com tarefas humanitárias*” vide a função da Agência Frontex, para além das funções nacionais atinentes ao modelo de segurança brasileiro.

Na vertente de segurança e europeização da defesa, Steve Peers adota uma visão semelhante na leitura do Tratado de Amsterdã a cerca da conjugação de medidas em matéria de controle das fronteiras externas preteridas pela Agência Frontex:

“No contexto da entrada do Tratado de Amsterdã, o Parlamento Europeu sugere a aplicação de medidas de reforço nos controles das fronteiras externas⁵⁶; e, posteriormente, através da Comunicação publicada em Maio de 2002 a Comissão observa que o reforço das fronteiras externas à União são de responsabilidade de todos os Estados-Membros e requer assim uma coordenação em nível europeu. A Comissão recomenda a adoção de uma política comum de gestão integrada das fronteiras externas, compreendida em cinco componentes independentes: (1) um corpo legislativo comum (2) mecanismo de cooperação e coordenação operacional comum (3) análise de risco comum integrada (4) equipamentos interoperacionais e equipas de treinamento Europeias (5) compartilhamento das responsabilidades entre os Estados-Membros e a União.”⁵⁷

Foi o Tratado de Amsterdã (1999) que “(...) *contribuiu decisivamente para que a política de fronteiras se viesse a tornar uma política central da UE na atualidade.*”⁵⁸

Por outras vias, a política de fronteiras também recebe impulsos dos Programas de Tampere e da Haia, aprovados em Outubro de 1999 e Novembro de 2004, respectivamente.

⁵⁵ Recorda José Goulão que “As política económicas e financeiras de Reagan, Thatcher e Ieltsin, na esteira das medidas ultraliberaes aplicadas pela escola neoliberal de Chicago (...) repercutiram-se através do mundo com apoio da propaganda e das mistificações em torno dos direitos humanos. Grupos terroristas em África, no Médio Oriente e na Eurásia e até na Europa, designadamente nos Balcãs e mais recentemente na Ucrânia, foram criados, treinados e sustentados pelos Estados Unidos, Reino Unido e outros países da União Europeia como defensores dos direitos humanos, alegadamente contra o totalitarismo, e abriram as portas a existência de uma teia de violência de âmbito mundial que os poderes dominantes ora usam ora combatem conforme as circunstâncias e as conveniências do momento.” (GOULÃO, 2015, p. 15).

⁵⁶ Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de Abril de 1998 (OJ 1998 C 138/214).

⁵⁷ PEERS, Steve; GUILD, Elspeth. *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary: Second Revised Edition. Volume I: Visas and Border Controls*. Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, Boston, 2012. P. 120. (tradução nossa).

⁵⁸ PIÇARRA, 2010, pp. 937 segs.

Há que se destacar como valioso marco posterior aos programas supra o Regulamento nº562/2006 (Código de Fronteiras Schengen). Do CFS podemos extrair que já em seu artigo 1º, nº 2 elucida as regras aplicáveis ao controle de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-Membros “*versando especificamente sobre as condições de entrada, a recusa de entrada, os recursos humanos e os meios destinados ao controle fronteiriço, assim como sobre a cooperação entre os Estados-Membros nestes domínios.*”⁵⁹. Outra observação no mesmo sentido é a de que o seu artigo 6º protege a dignidade humana⁶⁰ e a não discriminação das pessoas no exercício pelos guardas no controle fronteiriço⁶¹.

Entretanto, o Código das Fronteiras Schengen faz surgir, sob a premissa de efetiva *coordenação da cooperação operacional* o Regulamento (CE) nº2007/2004 de 26 de Outubro, que criou a *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros (Frontex)*. Nas palavras de Piçarra “(...) constitui um instrumento fundamental ao serviço da gestão integrada das fronteiras externas da União Europeia.”⁶² O surgimento da Agência não caminha desconexo ao já aludido Mercado Único Europeu, que visava a integração, originalmente económica dos Estados associados. Assim sendo, neste sentido Luís Tomé “*os processos de integração económica contribuem para dinamizar outras interações (...) desde as questões relacionadas com a paz, a segurança e a estabilidade regional e global, aos problemas ambientais ou de direitos humanos.*”⁶³

Já em 2007 quando se estabeleceu o Tratado de Lisboa, responsável por resolver questões relevantes na construção europeia, a que pôs fim à crise que houvera sido instalada por momentos anteriores como “*a rejeição, em referendos utilizados em França e nos Países Baixos na Primavera de 2005...*” e do “*(...) malogrado Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, assinado em Roma no Outono anterior.*”⁶⁴; fica evidente que o Tratado de Lisboa⁶⁵ possui um carácter materialmente

⁵⁹ PIÇARRA, 2010, pp. 955.

⁶⁰ O princípio da dignidade da pessoa humana significa que “(...) a pessoa é colocada como o fim supremo do Estado de Direito.” (GOUVEIA, 2013, p. 704) e sugere pela sua preservação sob o conceito supra-positivo, ou seja, para além das normas constitucionais.

⁶¹ No mesmo sentido a atuação – em nível europeu - da *Fundamental Rights Agency, FRA*.

⁶² PIÇARRA, 2010, pp. 958.

⁶³ TOMÉ, 2001, p. 18.

⁶⁴ PIÇARRA, 2011, op. cit..

constitucional se observadas suas principais reformas. Nuno Piçarra reconhece que “*o mero enunciado das principais funções consensualmente reconhecidas a uma constituição (...) confirmam ‘o abandono do conceito constitucional’*”⁶⁶, mas reconhece que embora a União não se confunda com um Estado, guarda algumas afinidades com um Estado Federal. A União, portanto, suportará a “*(...) sujeição a uma constituição material no sentido mais genuíno e originário de instrumento jurídico de garantia da liberdade individual e consequentemente de limitação e legitimação do poder político.*”⁶⁷ Excelente a observação de que os três instrumentos jurídicos pelo que desvela o estatuto jurídico-político fundamental da UE: TUE, TFUE e CDFUE, conduzem a um mero reflexo das constituições dos Estados-Membros, e não a uma indução forçada a sua natureza constitucional.⁶⁸

O Tratado de Lisboa “*faz propagar o núcleo a toda a célula da União*”⁶⁹, todavia não atinge a zona constituída pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC), contemplada pelos artigos 23º a 46º do TUE. É de grande valia a premissa de respeito da União para com a soberania dos Estados-Membros. Deste modo, afirma Piçarra, a PESC permanece imune ao ‘método comunitário’⁷⁰.

Destarte, o antigo *sistema de segurança competitiva* que perdurou no período da já citada *guerra fria*, foi tomado por um novo modelo *híbrido* que comporta, atualmente, um *sistema de comunidade de segurança*⁷¹, porém com variáveis entre outros sistemas como o de *segurança cooperativa*, o de *segurança coletiva*, e o próprio *sistema de segurança competitiva/ comum*, consoante à relação a que o Estado ou a Comunidade exerça para com Estados terceiros.

1.3.A Atividade de Polícia: Conceitualização do *Poder de Polícia*

Agora que resta esclarecido às condições gerais/ globais como fundamentos para a necessária ação estatal na manutenção e no desenvolvimento dos direitos fundamentais,

⁶⁵ Considerado parte essencial do direito originário ou primário da UE em conjunto com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (PIÇARRA, 2015, p. 20).

⁶⁶ PIÇARRA, 2011, op. cit..

⁶⁷ PIÇARRA, 2011, p. 19.

⁶⁸ Observação construtiva feita por Nuno Piçarra em nota distintiva da União Europeia ao Estado Federal.

⁶⁹ Metáfora biológica sugerida por Nuno Piçarra.

⁷⁰ PIÇARRA, 2015, p. 19.

⁷¹ Modelo de segurança europeu sugerido por Luís Leitão Tomé. (TOMÉ, 2001, p. 17).

passamos a expor – numa perscpectiva micro - a atividade da polícia seja esta exercida pelo Estado soberano, ainda que sob a égide e supervisão de um órgão supranacional que esteja vinculado por força de diplomas que o tornem competentes para tal. Esta análise é o objetivo maior da pesquisa em monta, e se justifica pela tendenciosa pesquisa que culminou – ante o fenómeno da *globalização* – nas questões de segurança global, que incluem a segurança interna e externa aos Estados. Observou-se, entretanto que os ‘medos’ estritamente militares nas fronteiras deram lugar aos ‘receios’ internos que perfilam por entre os diversos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos no exercício de sua vida cotidiana.

Ademais, em que pese à limitação do estudo quanto ao exercício dos *poderes de polícia* a que buscamos descrever – analiticamente – os modelos europeu e brasileiro, passamos a explanação do que seria o *poder de polícia* e suas consequências na atuação estatal.

Seria possível proceder a uma análise que envolvesse somente esta parte do estudo, pelo que, sumariamente, envidaremos pela fundamentação e consequente definição do conceito de polícia, bem como outros termos que possuam conexão com o objeto maior da pesquisa, qual seja a determinação da função da atividade de polícia, ou não, atinente aos órgãos que serão alvo de análise, e como resultado a real limitação de seus exercícios.

Isto posto partirmos da premissa a que José Ferreira de Oliveira faz menção em sede de seus estudos:

“Ao Estado não compete apenas o restabelecimento da ordem e da segurança pública, quando esta é alterada, ele tem que ser um dinamizador das condições para a manutenção da tranquilidade pública, prevenindo os problemas, agindo de forma proactiva junto da comunidade e dos cidadãos, de forma a encontrar as soluções para obstar a que os fenómenos de desordem se repitam (...) diferentemente de outros sectores de actividade do Estado, as soluções não passem pela privatização da segurança pública ou pela sua reestruturação, tendo por base simples argumentos de natureza economicista.”⁷²

⁷² OLIVEIRA, José Ferreira de. As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade. Edições Almedina. Coimbra, 2006. P.17.

Para além das inúmeras causas associadas à questão policial, mormente as de natureza economicista citada por Oliveira, vimos alguma proximidade ao já citado Mercado Único Europeu, bem como na política de desenvolvimento europeu, de uma forma holística, haja vista que a real intenção da União, para além de um interesse económico, é também a redução de desigualdades sociais e o fortalecimento das políticas internas comuns, e, portanto, essenciais para a real unificação europeia. Agora é possível trazer ao cerne da questão o modelo Sulamericano que conduz a criação do designado Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁷³ pelo originário interesse de integração económica, que *a posteriori* veio a ser expandido para outras áreas como o interesse pelo desenvolvimento regional.

Dentre as causas de origem das entidades policiais, outra interpretação é a do termo *polícia* como “*a organização mantida com o fim de prevenir ou promover a repressão das infrações das leis penais, em garantia do seu respeito, ou seja, da ordem pública.*”⁷⁴, cabendo, inclusive o emprego para designá-la como “*(...) uma instituição, corporação ou órgão incumbido de manter o cumprimento da lei, a ordem e a segurança pública.*”⁷⁵ Resumindo assim a descrição perfeita da Polícia Federal Brasileira, conforme concluiremos mais adiante.

Por óbvio que a função policial a que fazemos menção é inicialmente de exercício restrito a soberania dos Estados. Todavia concluiremos em momento posterior que parte da autoridade tem sido transferida, gradualmente, aos organismos supranacionais, como poderemos extrair do modelo de segurança da UE.

O exercício que compreende a função policial debruça-se sobre a atividade basilar da soberania estatal, que noutras palavras é percebida como “*(...) o melhor meio de pacificação dos antagonismos racionais, culturais, económicos, profissionais e religiosos.*”⁷⁶ Portanto, é crível adoptar a visão de Luís Tomé em que “*A segurança da comunidade, tanto na sua perspectiva externa como interna, continua a ser a mais importante finalidade do Estado.*”⁷⁷ Nestes termos, é lúcido que o Estado⁷⁸ se mantenha

⁷³ Criado por força do *Tratado de Assunção*, de 26 de Março de 1991.

⁷⁴⁷⁴ Conceito de Bento da Faria inserto na obra (ROCHA, 1991, p. 2).

⁷⁵ ROCHA, 1991, p. 3.

⁷⁶ TOMÉ, 2001, p. 30.

⁷⁷ TOMÉ, 2001, op. cit.

soberano no exercício de suas atividades, haja vista que é o mais aceitável modelo que temos na actualidade. Neste sentido “(...) o Estado é o pilar do Direito Internacional, mesmo que o desenvolvimento deste progrida contra ele (como acontecem, por exemplo, com a consagração do ‘direito de ingerência’ e a proliferação dos tribunais internacionais.”⁷⁹

Em desenvolvimento, a noção de polícia e sua especificidade podem ser compreendidas nos dizeres de Oliveira em que:

“Na Europa continental a polícia é percebida de um ponto de vista orgânico e funcional. (...) Assim, nos sistemas onde impera um sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva, a polícia é concebida do ponto de vista jurídico ‘como um dos modos típicos de atividade administrativa (...) caracterizada pelo fim de prevenção dos danos ilegais e pela restrição da liberdade das condutas sociais que envolvam o perigo de gerar esses danos’. A polícia é entendida numa perspectiva lata, como uma atividade administrativa que tem por fim prevenir danos que possam resultar de condutas sociais perigosas.”⁸⁰

As perspectivas a que podem ser interpretadas sob a luz da noção de polícia, nos permite o seu desmembramento em duas subespécies, seja a de natureza *institucional*, resumida como “*todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma atividade policial*”⁸¹ ou mesmo de um ponto de vista *funcional*, como a “*atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos materiais que controlam suas condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica*”⁸²

É possível perceber que a polícia atua de forma a prevenir ou a reprimir as condutas perigosas, num exercício provável de vigilância, de regulamentos e atos policiais isolados, conquanto não se possa deixar de observar o carácter vinculativo da

⁷⁸ Aqui se envereda pela manutenção do **Estado Democrático de Direito**, pelo que já constatamos que qualquer sistema político autoritarista ou anárquico é demasiado coercitivo/ impositivo e não proporciona o exercício democrático de direito nas vias de se desenvolver um governo para o povo e pelo povo.

⁷⁹ TOMÉ, 2001, p. 22.

⁸⁰ OLIVEIRA, 2006, p. 105 e 106.

⁸¹ CORREIA, 1994, p. 40.

⁸² CORREIA, 1994, p. 394.

Administração Pública que permeia todo este cenário. Recorda Canotilho que “*O artigo 18º/1 do CRP estabelece a vinculação das entidades públicas através das normas consagradoras de direitos, liberdades e garantias. (...) o legislador, o governo/administração e os tribunais.*”⁸³ (grifos nossos) o carater vinculativo permite que seja extensivo a todos os poderes públicos e não apenas aos poderes estaduais “*(...) abrangendo as pessoas colectivas de direito público, a administração mediata ou imediata e a administração autonoma.*”⁸⁴ Neste sentido também Jorge Miranda.

O objeto da atividade da polícia também pode ser distinguido entre *polícia administrativa em sentido restrito* e *polícia judiciária*. É crível a adoção de Oliveira em seus estudos, a que cita a definição feita por Maurice Hauriou em que:

*“a polícia administrativa tem por objectivo a manutencao da ordem pública, prevenindo os possíveis danos sociais, através de uma correcta regulamentação e reprimindo-os através da coerção, isto é, por via do emprego da força; a polícia judiciária tem por fim a investigação dos delitos e infrações e a entrega dos autores aos tribunais encarregues de os punir, ela é assim um auxiliar da justiça repressiva.”*⁸⁵

Dentre as diversas classificações a cerca do exercício do *poder de polícia* incorporado aos *serviços de polícia*, veremos que pouco altera de autor para autor.

Sob a perspectiva do Prof. João Caupers, que trata do tema em seu capítulo I sobre ‘as formas típicas da atividade administrativa’, é possível manter a percepção distintiva entre a *polícia administrativa* e a *polícia judiciária*, que com base na doutrina francesa faz menção a natureza preventiva e repressiva, respectivamente. Portanto define-as como:

*“A polícia administrativa seria a actividade administrativa que visa prevenir ou restabelecer as perturbações da ordem pública; quanto à polícia judiciária, teria por funções investigar certas condutas contrárias à lei, perseguir os respectivos autores e apresentá-los ao órgão com competência para os punir.”*⁸⁶

Entretanto complementa ao afirmar que “*Melhor seria dizer que a polícia administrativa, ao contrário da polícia judiciária, não desenvolve uma actividade*

⁸³ CANOTILHO, 1991, p. 591.

⁸⁴ CANOTILHO, 1991, p. 591.

⁸⁵ OLIVEIRA, 2006, p. 106.

⁸⁶ CAUPERS, João. Introdução ao Direito Administrativo. 10ª edição. Editora Ancora. 2012. P.209.

orientada para a punição dos infratores.”⁸⁷ No mesmo sentido a que José Manuel Sérvulo Correia adota.

A **ordem pública**, segundo Caupers, deve ser desmembrada em três espécies: (1) *a segurança pública* – a inexistência de entraves ou riscos à circulação na via pública; (2) *a tranquilidade pública* – resultante do sossego e do relativo silêncio nas ruas; (3) *a salubridade pública* – das regras de higiene nos lugares públicos e do respeito pelas medidas de prevenção das doenças e da sua transmissão. Não obstante era o efeito da polícia administrativa, no exercício implícito das funções atribuídas na limitação ou constrangimento das liberdades individuais. Assim, para o Direito Português, “as entidades que dispõem da capacidade supramencionada – e que bem merecem o nome de *autoridades* – são as titulares dos *poderes de polícia*.”⁸⁸

Entre outras posições doutrinárias, João Raposo define *poderes de polícia* como:

“poderes especiais com vista a assegurar um estado de ordem e tranquilidade pública e o normal exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos, poderes esses que, em certas circunstâncias, compreendem a coacção directa (isto é, o emprego da força física) contra os prevaricadores.”⁸⁹

São características - para além do já mencionado carácter limitativo da liberdade do indivíduo - a *unilateralidade*, a *imediaticidade*, e a *insusceptibilidade de concessão dos poderes de polícia*, este como corolário da citada unilateralidade. Em suma, os *poderes de polícia* devem ser exercidos por órgãos do poder público, insusceptíveis de negociação ou compromisso, não permitido à concessão a particulares. Ademais podem ser eximidos de regras procedimentais, devido à urgência no seu exercício, que ocasiona em muitas das vezes, na não possibilidade de audiência prévia dos interessados⁹⁰, conforme nota de Caupers.

Jorge Miranda desenvolve o sentido epistemológico da palavra *polícia* e retoma o estado de polícia inerente ao Estado moderno no sentido de “*uma associação para a consecução do interesse público e devendo o príncipe, seu órgão ou seu primeiro*

⁸⁷ CAUPERS, 2012, p. 209.

⁸⁸ CAUPERS, 2012, p. 213.

⁸⁹ CAUPERS, 2012, op. cit..

⁹⁰ CAUPERS, 2012, p. 214.

funcionário, ter plena liberdade nos meios para o alcançar.”⁹¹ Todavia, Miranda recorda que esta liberalidade para exercer a coerção pela designada *polícia* houvera sido modificada ao longo dos anos, principalmente na sequência das Revoluções Liberais, que culminaram no Estado de Direito⁹², provocando assim: “(1) a delimitação positiva do seu conteúdo material em função do conceito de prevenção ou de afastamento de perigos; e (2) a sua subordinação ao princípio da legalidade da Administração Pública, dando origem ao direito de polícia.”⁹³

Marcello Caetano clarifica que em face das condutas individuais contidas num ordenamento jurídico:

“(…) de cuja observância depende a paz, a segurança, a ordem, o desenvolvimento harmónico da sociedade. (...) Por isso as sociedades bem organizadas não podem deixar a execução das leis pelos indivíduos ao acaso do comportamento destes quando tal comportamento possa projetar-se nos interesses públicos dominantes da vida em colectividade. E esta execução tanto pode consistir na observância das regras de conducta, como na punição das suas violações.”⁹⁴

Entre outras formas de exercício do *poder de polícia* há que se destacar a vigilância entendida como a “*observação constante dos indivíduos nos lugares públicos e de todas as actividades que nestes decorrem.*” em vista da obtenção de informação “*destinada a habilitar as autoridades de polícia a prevenir quaisquer possíveis perturbações e a adoptar as necessárias providências para atalhá-las quando se produzam, ou para identificar seus autores.*”⁹⁵

A importância da análise das medidas de polícia em conjunto as Forças Armadas tem fulcro na defesa nacional como causa do Estado. Há, portanto um nexo conectivo entre o imperativo da defesa e o fundamento existencial do Estado, e que pode ser aplicado por similitude ao modelo da UE, como veremos a seguir.

⁹¹ Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, I, 7ªed., Coimbra, 2003, pag. 81 In: MIRANDA; MEDEIROS, 2007, p. 650.

⁹² Conforme nota de Jorge Bacelar Gouveia a cerca do Estado de Direito.

⁹³ MIRANDA; MEDEIROS, 2007, p. 651.

⁹⁴ Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, II, 9ªed., 1972, 3 reimp., Coimbra, 1990, pag. 1150 In: MIRANDA; MEDEIROS, 2007, p. 653.

⁹⁵ Marcello Caetano, Manual de Direito Administrativo, II, 9ªed., 1972, 3 reimp., Coimbra, 1990, pag. 1165 e 1166. In: MIRANDA; MEDEIROS, 2007, op. cit..

Partindo das premissas aludidas por Carlos Blanco de Moraes, que em sede de seus estudos concluiu que “*A defesa constitui uma exigência de conservação comunitária que antecedeu a formação do Estado-soberano.*”, momento em que “*(...) tiveram como preocupação primária na organização do poder, a criação de meios armados de protecção da independência ou autonomia do mesmo poder, da sua integridade espacial e das suas pessoas e bens, contra agressões perpetradas por outras colectividades.*”⁹⁶ Ao partir desta afirmativa, observamos que estão presentes o princípio da soberania estatal⁹⁷ e o princípio da territorialidade estatal⁹⁸.

Ademais, há que se destacar a outra variável do estudo de Blanco no sentido de que “*Existiram e existem pessoas jurídicas de Direito Internacional, como as Confederações de Estados e Organizações Supranacionais, em que alguns atributos da soberania estadual, como a defesa e a política externa eram delegados ou transferidos para o ente confederal ou organizacional que a exerce em nome de todos.*”⁹⁹ O efeito a que se busca – no nível europeu com a instituição da União Europeia e por conseguinte, pela implantação da Agência Frontex – é transferir a defesa, como fundamento originário do Estado (cada Estado-Membro) para ser causa da formação de uma associação de Estados¹⁰⁰ (União Europeia). Em última nota é possível enquadrar o modelo brasileiro¹⁰¹ ao que Blanco sugeriu por delegação de atributos ao ente confederado, uma vez que no Brasil, a União Federal zela pelo interesse a nível federal, e, portanto, encarregar-se-á sempre de exercer algumas funções fulcrais em nome de todos os estados confederados.

⁹⁶ MORAIS, Carlos Blanco de; ARAÚJO, António; LEITÃO, Alexandra. O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Edições Cosmos. Lisboa, 2000. P.49.

⁹⁷ Conforme se extrai do conceito originário trazido por Jean Bodin (1530-1596) e posteriormente desenvolvido e transformado por Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Em suma, a soberania por Bodin era aplicável pelo poder da autoridade política, ao passo que Rousseau considerava-a pelo poder do povo (soberania).

⁹⁸ A luz do exemplo português Bacelar Gouveia: “A contraprova acerca da estrutura unitária do Estado Português afere-se pela inexistência duma qualquer pluralidade de elementos de natureza estadual: (...) o território está apenas submetido ao poder do Estado.” (GOUVEIA, 2013, p. 871).

⁹⁹ MORAIS; ARAÚJO; LEITÃO, 2000, p. 50.

¹⁰⁰ Ou o sugerido termo *organização internacional sui generis* adotado também por J. J. Gomes Canotilho.

¹⁰¹ Recorde-se que no Brasil, a **forma de Estado** é *federal*, conquanto o **sistema de governo** é o *presidencialista*. Todavia a **forma de governo** é que consiste na *República*.

Obviamente que o exercício destas chamadas *medidas de polícia* decorre da limitação prevista no art. 272º, nº2, da CRP¹⁰² (direito português) que nos conduz, com base no *princípio da tipicidade*, a construção do conjunto de leis que fundamentem os procedimentos individualizados; bem como, com fulcro também no *princípio da proporcionalidade* a que Caupers elucida como “*triplo controlo característico (...) necessidade; adequação; e relação custos/ benefícios.*”¹⁰³ Neste sentido, Miranda afirma “*(...) a sua actuação deve pois ser ponderada, calculável, mensurável, deve actuar segundo uma ideia de ‘racionalidade de fins e meios de acção’.*”¹⁰⁴ Dentre as exigências fundamentais Miranda cita a idoneidade, a necessidade e o equilíbrio, na mesma via que Caupers. Ainda neste tocante é acrescentadora também a menção que Canotilho faz em sede de seus estudos, em que conduz o já citado *princípio da proporcionalidade*:

“O princípio da proporcionalidade dizia primitivamente respeito ao problema da limitação do poder executivo, sendo considerado como medida para as limitações administrativas da liberdade individual. É com este sentido que (...) ele foi introduzido (...) como princípio geral do direito de polícia.”

Entretanto, o mencionado princípio, aplicável em *sentido amplo*, ou *princípio da proibição de excesso* nos conduz a um resultado lógico em que seja percebido como derivado do princípio do Estado de direito, e que também possa estar intimamente ligado com os *direitos fundamentais*¹⁰⁵.

A devida aplicação principiológica, na realização do interesse público, “*(...) deve ser apropriada para a prossecução do fim ou fins a ele subjacentes.*” Enquanto que deve ser necessária a sua acção, incluindo assim elementos como “*(a) a necessidade material (...); (b) a exigibilidade espacial (...); (c) a exigibilidade temporal; (d) a exigibilidade pessoal.*”¹⁰⁶ conforme sugere Canotilho. Ante as premissas preenchidas, ou seja, um meio ajustado e necessário para alcançar determinado fim, a aplicação do *princípio da proporcionalidade* deve questionar se o

¹⁰² O artigo 144º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também adopta a mencionada limitação.

¹⁰³ CAUPERS, 2012, p. 216.

¹⁰⁴ MIRANDA; MEDEIROS, 2007, p. 571.

¹⁰⁵ Posição adotada por Sérvulo Correia entre outros.

¹⁰⁶ CANOTILHO, 1991, p. 387.

resultado obtido com a intervenção é proporcional à carga coativa da mesma. É o referido *juízo de ponderação*¹⁰⁷.

O exercício dos *poderes de polícia* como visto no direito português inerente ao modelo europeu comporta muitas nuances que permitem uma análise sempre aprofundada da temática. Entretanto, o direito administrativo brasileiro é também vasto no que tange a conceitualização do *poder de polícia*, sendo preterido começar pelo que o Prof. Hely Lopes Meirelles pode definir como *poderes administrativos* os “(...) *que surgem secundariamente com a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade (...) se apresentam como meios de atuação (...) contingentes e instrumentais da Administração.*”¹⁰⁸

E assim o classifica porque dentre os *poderes administrativos* se situa o *poder de polícia administrativa*, cujo qual se desmembra em competências exclusivas e concorrentes das três esferas estatais (municípios, estados e a União) que, conforme Meirelles afirma, “(...) *dada à descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional (brasileiro)*”¹⁰⁹

Tal qual ocorre do direito português, observa-se que todo o ato de polícia subordina-se ao ordenamento jurídico que rege as demais atividades administrativas, e conforme o autor em pauta, “(...) *sujeitando-se, inclusive, ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.*”¹¹⁰ Após dado o devido enquadramento do tema, Meirelles conceitualiza o *poder de polícia* como “(...) *a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.*”¹¹¹ Noutras palavras, é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Aqui encontra guarida na ideia do ‘*agente limitador das liberdades individuais*’, reportado no modelo português.

¹⁰⁷ CANOTILHO, 1991, p. 387.

¹⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31ª edição. Editora Malheiros. P.129.

¹⁰⁹ MEIRELLES, 2005, p. 130.

¹¹⁰ MEIRELLES, 2005, op. cit..

¹¹¹ MEIRELLES, 2005, p. 131.

Outra nota distintiva feita por Meirelles vai ao sentido de que a *polícia administrativa* se difere da *polícia judiciária* porque esta incide sobre pessoas, ao passo que aquela incidirá sobre bens, direitos e atividades.

Portanto o conceito que inspira o entendimento do autor encontra fundamento naquilo que a doutrina norte americana define – em sentido amplo - por *police power*, como:

“(...) um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública senão também estabelecer para a vida de relações dos cidadãos aquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais.”¹¹²

Na legislação brasileira, o *poder de polícia* é definido pelo Código Tributário Nacional em seu artigo 78º:

“Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)”

Assim se conclui parcialmente que “*Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses.*”¹¹³

Entretanto há de se destacar as limitações que atuam sobre o exercício do *poder de polícia*, conquanto, é necessário compreender que, diante do atual Estado Democrático de Direito oriundo de uma *evolução*¹¹⁴ de um absolutismo individual para um relativismo social, os princípios de liberdade e ideais de solidariedade humana cada vez mais ficam presentes na atuação estatal, que encontra razão no artigo 5º do texto constitucional – considerado cláusula pétrea – do qual se extrai que:

¹¹² Cooley, *Constitutional Limitation*, Nova Iorque, 1903, p.829 In: MEIRELLES, 2005, p. 132.

¹¹³ MEIRELLES, 2005, p. 134.

¹¹⁴ Nota feita por Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2005, p. 142).

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)”

É memorável que, no mesmo molde do direito português, o ato administrativo exige para sua validade os preceitos de *competência*, a *finalidade*, e a *forma*, porém, no caso dos atos de polícia, observados especialmente os princípios já citados da *proporcionalidade* e da *legalidade*. Quanto ao primeiro, é preciso que o benefício social seja evidente em face da restrição imposta, ao passo que também seja proporcional a sanção aplicável a infração cometida. Já no enfoque da legalidade, é preciso que os meios empregados estejam respaldados pela Lei, ou seja, “*Os meios devem ser legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada.*”¹¹⁵. No mesmo sentido em que Canotilho sugeriu o *juízo de ponderação*.

Outra reserva válida é a trazida por Alexandre de Moraes, que em sua doutrina faz menção a atuação mista dos *poderes de polícia*, no direito brasileiro, uma vez que cita as Forças Armadas (artigo 84º, XIII, CRFB/88) as funções de “*(...) defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.*”¹¹⁶ É importante salientar que a Emenda Constitucional nº 23 de 02 de Setembro de 1999 estabeleceu o Ministério de Estado da Defesa, este com a função de “*(...) investir numa capacidade militar de dissuasão que lhe possibilite reagir não apenas contra ameaças externas convencionais, mas também contra riscos contemporâneos como o terrorismo, o crime organizado transnacional, a pirataria e os ataques cibernéticos.*”¹¹⁷ Na mesma esteira do que fora visto no cenário europeu.

Entretanto, embora seja competência exclusiva – constitucional - da Polícia Federal¹¹⁸ a prevenção e repressão às criminalidades transfronteiriças, a atuação conjunta do Exército, da Marinha e da Aeronáutica¹¹⁹ é visível no fortalecimento da segurança nas fronteiras terrestres do Brasil. A título ilustrativo nos reportamos à operação ÁGATA oriunda do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, que desde 2011 permanece na proteção dos quase 17mil quilômetros de

¹¹⁵ MEIRELLES, 2005, p. 141.

¹¹⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 16ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2004. P.674.

¹¹⁷ Portal oficial: <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa> (último acesso em 27.10.2015)

¹¹⁸ Artigo 22º, XXII; e artigo 144º, nº1 da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988

¹¹⁹ Divisões por área de atuação que formam as Forças Armadas do Brasil.

fronteiras terrestres do Brasil. Em suma foi “(...) *criado para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos.*”¹²⁰

Moraes desenvolve, entretanto a questão da *segurança pública* conforme os preceitos constitucionais. Assim que:

“é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...) por meio dos seguintes órgãos: polícia federal: (...) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (...).”¹²¹

Portanto, a polícia, como conceitua Guido Zanolini em nota referencial feita por Alexandre Moraes se resume na:

“atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais.”¹²²

Já a Prof.^a brasileira Raquel Melo Urbano de Carvalho conceitua o *poder de polícia*, em sua obra de base:

“(...) para designar a competência do Estado de restringir o exercício de direitos e liberdades individuais a fim de evitar danos ao bem comum. Trata-se do que a doutrina denomina mecanismo de frenagem de que dispõe o Estado para conter e prevenir abusos no exercício de direito individual. (...) o que se persegue é exatamente evitar ofensas à ordem pública e aos interesses da coletividade.”¹²³ (grifos nossos)

Neste momento retomamos a definição aludida por Oliveira em seus estudos, aquando da classificação dos serviços de polícia português, em que distinguiu, com base nas lições de Maurice Hauriou, as funções de *prevenção e repressão* ao crime¹²⁴, bem

¹²⁰ Portal oficial: <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa> (último acesso em 27.10.2015)

¹²¹ MORAES, 2004, pp. 675 e 676.

¹²² ZANOLINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. Bolonha: Il Mulino, 1950. V.5, p.17. In: MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2004. P.676.

¹²³ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração. 2ª edição. Editora Jus Podivm. 2009. P.346.

¹²⁴ A título elucidativo consoante ao modelo português, citamos a atuação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF, quando as tarefas de segurança pública disserem respeito a um estrangeiro; ou, no caso da Polícia Judiciária – PJ – quando houver atividade de prevenção, respeitante às formas de criminalidade violenta ou organizada.

como também a de *investigação criminal*, que perfazem os objetivos dos órgãos da polícia administrativa e da polícia judiciária, respectivamente.

Tendenciosa é a atual ambição do Estado em instrumentalizar a construção de uma sociedade solidária para que, além do desenvolvimento das potencialidades individuais, do engrandecimento económico e da proteção ao patrimônio particular, promova os fins sociais, com ênfase ao bem comum expresso pelo artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, que dispõe:

“Artigo 5º da LICC Brasileiro

Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” (grifos nossos)

O *poder de polícia* encontra guarida naquilo que a clássica doutrina italiana já denominava **poder extroverso do Estado**. “*Deste poder politico que o Estado tem sobre as coisas que se localizam em seu território e sobre as pessoas que nele residem ou estão sediadas resulta a chamada supremacia geral que autoriza o exercício da polícia administrativa.*”¹²⁵

Em nota comparativa vale observar que a *supremacia geral* que determina o poder do Estado sobre as coisas e pessoas que estão em seu território nos conduz no modelo europeu, caso em que a União Europeia deve ser interpretada como um único território, em desenvolvimento ao Mercado Único Europeu, ao Acordo e a Convenção de Schengen e o consequente Tratado de Lisboa, que institui cada vez mais a almejada ‘unificação’ europeia. Portanto, em face da construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, é possível que, pela aplicação do Princípio da Primazia da União Europeia consigamos extrair uma relação de supremacia da União para com os Estados-Membros, a fim de atingir um nível de tratamento uniforme entre estes. Se por força dos Tratados internacionais fora acordado que os signatários se submeteriam a uma cooperação intergovernamental e a consequente aproximação das relações políticas, é crível absorver do modelo brasileiro ao modelo europeu, naquilo que designamos outrora *supremacia geral do Estado*.

¹²⁵ CARVALHO, 2009, p. 354.

Embora não haja um contrato administrativo, ato de nomeação ou qualquer outro instrumento que vincule aquele que está sujeito ao poder de polícia, em ambos os casos, resta a “(...) *circunstância genérica de ser um cidadão cujos direitos e liberdades individuais podem ser delimitados em prol do bem comum, atendidos os parâmetros constitucionais.*”¹²⁶

Destarte, ao passo que a Constituição da República Federativa Brasileira impõe certas diretrizes para abordar os limites do exercício dos aludidos direitos e liberdades individuais, no cenário europeu é o TUE – Tratado de Lisboa e o TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - que, designadamente, cumprem esta função *de supremacia*¹²⁷, resguardada as características próprias de cada modelo, ou seja, a República Federativa Presidencialista e a *Organização Internacional Sui Generis* ou *Organização Internacional de Integração Plena (OIIP)*, quando falamos do Brasil e da Europa, respectivamente.

É necessário atentar no modelo europeu ao fato de que o exercício do designado *poder de polícia* se mantém sob a exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro, nos limites de seu território, em manutenção aos princípios da territorialidade e da soberania estatal. Assim sendo a União Europeia promove através do Regulamento Frontex, uma política de ação conjunta em desenvolvimento à cooperação intergovernamental, que possui o escopo de estreitamento das relações entre os Estados-Membros, e uma posterior ‘unificação’, ainda que não seja comparável a um Estado federal. Neste sentido, há uma intenção de padronizar o controle e a segurança no nível das fronteiras externas da União.

Em respeito ao limite do tema sugerido pelo presente estudo, vamos nos ater, no modelo brasileiro, a função de controle das fronteiras externas, que podem ser vistas no próprio texto constitucional por força de seu artigo 144º sob o Capítulo III que trata da Segurança Pública:

¹²⁶ CARVALHO, 2009, p. 355.

¹²⁷ “Não surpreende, por isso, que o TFUE, no normativo dedicado ao ELSJ (...) comece por tratar da <<Política relativa aos controlos nas fronteiras>> (Capítulo 2), sem prejuízo de a designação que utiliza não ser a mais adequada para traduzir a substância de tal política.” (PIÇARRA, 2016, p. 245).

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

(...)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.”

Insta destacar que, conforme o artigo exposto cumpre a Polícia Federal, a função de polícia de fronteiras no exercício da já caracterizada função de polícia judiciária¹²⁸.

É compreensível que encontremos no modelo europeu uma derivação do exercício do *poder de polícia* em que haja um dever dos Estados-Membros na sua atuação prática, seja de cariz repressivo ou investigacional, ao passo que estes atos policiais sejam controlados/ limitados e regulamentados (para além da regulamentação interna atinente a legislação do Estado em questão), de acordo com uma previsão supranacional, a nível institucional e legislativo comunitário.

¹²⁸ No modelo português, a título meramente ilustrativo, segue no exercício do poder de polícia de segurança a denominada Polícia de Segurança Pública – PSP, assegurando a legalidade democrática, garantindo a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei; e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF, quando se tratarem de crimes e investigações que envolvam estrangeiros.

Muito embora seja falsa a afirmação de que a UE possui uma polícia unitária, é provável que o caminho natural seja a formação gradual de um corpo unificado que trate das questões de natureza policial. Neste diapasão é real também a unificação de forças armadas de vários Estados-Membros que cuidem da segurança a nível europeu, aproximando-se dos sistemas federais.

Antes de proceder à leitura do modelo europeu no que tange a função do exercício policial, devemos recordar que o exercício destas funções é sempre relativo a um território e um dito “Estado”, isto porque clarificará a ideia de que a UE faz nascer, por força da implementação do Mercado Único Europeu e o consequente Acordo de Schengen um espaço único, livre de controle ao trânsito de bens, serviços, pessoas e capitais, e, portanto a formar uma fronteira externa, comum a diversos Estados-Membros. Em face deste feito que passamos analisar a Agência Frontex.

Capítulo II A Agência Frontex

É claro e evidente que o cenário europeu, quando da época em que fora assinado o Acordo de Schengen, passava por “(...) *um nítido aumento do número de requerentes de asilo proveniente de países terceiros*”¹²⁹, e não obstante, o efeito negativo da eliminação dos controles fronteiriços internos é o de que “(...) *vai necessariamente permitir uma deslocação mais fácil dos agentes do crime organizado e dos mais diversos tráficos ilícitos. Daí a necessidade incontornável de tal eliminação ser sempre complementada por medidas compensatórias ou de acompanhamento.*” (grifos nossos)¹³⁰

Neste sentido a pesquisa encontra uma de suas principais justificativas, ou a razão de ser da Agência FRONTEX por ora analisada. Portanto, foi das medidas compensatórias relativamente à aplicação prática do Acordo de Schengen¹³¹, que se deu por indispensável, ou como sugere Piçarra “(...) condição *sine qua non* para a própria supressão dos controles de pessoas nas fronteiras internas (...)”¹³² a implementação de um reforço nas fronteiras externas¹³³. Não se pode deixar de citar outras medidas de natureza compensatória que complementam a atuação da Agência, quais sejam:

“(...) (2) a harmonização de uma série de aspectos do direito dos estrangeiros dos Estados signatários ou aderentes (‘visto uniforme Schengen’, regras sobre a estada de curta duração, regras sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo, medidas de combate à imigração ilegal; (3) formas avançadas de cooperação policial

¹²⁹ PIÇARRA, 2010, pp. 937 segs

¹³⁰ PIÇARRA, 2010, p. 941.

¹³¹ Cumpre citar as conclusões obtidas em sede do Conselho Europeu de Laeken, de 14-15 de Dezembro de 2001, em que culminaram nos objetivos de: (1) fortalecimento e padronização dos controlos fronteiriços da União Europeia; (2) a assistência concedida aos Estados-Membros em desenvolvimento a cooperação operacional; (3) a facilitação da atuação da gestão em tempos de crise; e (4) a prevenção da imigração ilegal e de outras formas de criminalidade transfronteiriça. [Acessível em: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm. (Último acesso em 20/11/2015)]

¹³² PIÇARRA, 2010, Pp. 942 segs.

¹³³ No mesmo sentido Sarah Leonard (LEONARD, 2009, p. 17).

(perseguição e vigilância transfronteiriça) e de cooperação judiciária em matéria penal (processos simplificados e mais expeditos de extradição).”¹³⁴

Por outra vertente, no sentido de nomear guardas de fronteira, a Comissão Europeia reitera pela criação de um **Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras**¹³⁵. Em caráter complementar, Piçarra sugere que “*Tal corpo de polícia deverá, pois resultar da metamorfose da Agência Frontex.*”¹³⁶ Ademais, é crível a análise assemelhada da força armada centralizada a que encontramos num Estado federal, resguardada a característica de *organização internacional sui generis* ou *organização internacional de integração plena - OIIP* pertinente a União Europeia. Assim sendo, conclui Nuno Piçarra em face do objetivo da União enquanto um espaço de fronteiras internas abertas em que “*faz surgir exigências de restrições maiores e mais coordenadas da entrada a partir do exterior, com vista a protegê-la, no seu conjunto, de ‘indivíduos e produtos indesejáveis: criminosos, terroristas, imigrantes ilegais, droga, etc.*’”¹³⁷

No entanto, em consequência ao perfazimento do Mercado Único Europeu – do ponto de vista do *poder económico* - e em consideração à vulnerabilidade das fronteiras externas à União – em resposta a questão do *poder militar*, foi operacionalizada a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, doravante chamada *Agência*, muito bem resumida por Steve Peers que em desenvolvimento do tema testifica:

“a remoção das barreiras entre os Estados-Membros (...) tem resultado na realização do espaço Europeu (...) referido como uma área de Liberdade, Segurança e Justiça. (...) um espaço interno implica numa fronteira externa, que no caso da União Europeia se estende por 8826km de fronteiras terrestres e, aproximadamente 42672km de fronteiras marítimas. (...) com visão de facilitar a gestão destas fronteiras que o Conselho estabeleceu a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, referida por Frontex ou Agência, (...) que teve sua operação iniciada em 3 de Outubro de 2005 (...)”¹³⁸

¹³⁴ PIÇARRA, 2010, p. 942.

¹³⁵ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu [COM (2002) 233 final, de 7 de Maio].

¹³⁶ PIÇARRA, 2010, pp. 963 segs.

¹³⁷ PIÇARRA, 2010, op. cit..

¹³⁸ PEERS; GUILD, 2012, p. 119. (tradução nossa).

Todavia, a autonomia atribuída pelo Conselho Europeu de Helsinki, já em 1999 fez surgir uma nova etapa de desenvolvimento das forças de defesa, que em poucos anos, após a criação e o desenvolvimento de centros *ad-hoc* especializados cujos quais tratavam de diversas matérias, desde a análise de riscos, centros de treinamento, controles de fronteiras aéreas, terrestres e marítimas, coordenados por uma Unidade Comum (*External Border Practitioners Common Unit*¹³⁹), fez surgir a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, por força do Regulamento do Conselho (CE) n°2007/2004 de 26 de Outubro de 2004.

A base legal que permitiu a criação da Agência pelo aludido Regulamento está na leitura dalguns diplomas precidentes, quais sejam, o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente a alínea a) do n°2 do artigo 62° e o artigo 66°, atualmente substituídos pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE, que em seu artigo 77°, n°1, alínea b) faz “assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas.”¹⁴⁰.

2.1.As Funções da Agência Frontex

Ao passo que os estudos conduzem a uma pretensa vontade institucional de mudanças drásticas na condução da atual gestão e coordenação das fronteiras externas, o presente capítulo pretende trazer a tona o cerne da questão que se resume em caracterizar a Agência Frontex e determinar quais os limites na atuação de suas funções.

É crível proceder à leitura e interpretação dos considerandos iniciais do Regulamento Frontex¹⁴¹, com o escopo de traduzir de forma cristalina as funções e as atribuições entregues à Agência.

Em nota inicial, cumpre-nos observar quanto a real extensão da competência da Agência pelo que se extrai da leitura do considerando 4, que resume a função da mesma como ‘facilitadora’ na “*aplicacao das medidas comunitárias relativas à gestão das*

¹³⁹ Neste sentido Sarah Leonard (LEONARD, 2009, pp. 377 segs.)

¹⁴⁰ “(...) o artigo 77° do TFUE aproxima-a de uma federação, dotando-a de uma fronteira externa coletiva, a defender e eventualmente a fortalecer.” (PIÇARRA, 2016)

¹⁴¹ Regulamento (CE) n° 2007/2004, de 26 de Outubro de 2004, alterado pelo Regulamento (UE) n° 1168/2011, de 25 de Outubro de 2011; e pelo Regulamento (CE) n° 863/2007, de 11 de Julho de 2007.

*fronteiras externas, assegurando assim a coordenação das ações dos Estados-Membros destinadas a aplicar estas medidas.”*¹⁴² Aqui cabe a observação de que o controle e a vigilância das fronteiras externas permanece sob a responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros¹⁴³, portanto mantém-se o exercício da soberania e da territorialidade aos Estados-Membros, em ação conjunta ao que se lê do n°4 do artigo 77° do TFUE, donde “4. *O presente artigo não afecta a competência dos Estados membros no que respeita à definição geográfica das respectivas fronteiras, de acordo com o direito internacional.*”

Em manutenção ao que à União constitui por um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça – ELSJ¹⁴⁴ entende-se cabível tal medida já que o próprio TFUE prevê o asseguramento por parte da União, quanto a uma política comum em matéria de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas¹⁴⁵, com base no princípio da solidariedade¹⁴⁶¹⁴⁷ entre os Estados-Membros, conforme interpretação do artigo 67°, n°2, do TFUE. No mesmo sentido Peers:

“O desenvolvimento de uma União Europeia ‘livre’¹⁴⁸ de fronteiras internas foi à característica central do Tratado de Amsterdão¹⁴⁹. O Tratado integrou o Schengen na estrutura institucional da União e expressamente conferiu a Comunidade (agora União) à tarefa de esboçar as políticas de asilo, imigração e controlo das fronteiras externas.”¹⁵⁰

¹⁴² Considerando (4) do Regulamento (CE) n°2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004.

¹⁴³ O poder revisional dos Tratados, por parte dos Estados-Membros também constitui uma ancoragem do direito da União ao direito internacional (PIÇARRA, 2015, p. 21).

¹⁴⁴ Sobre os domínios como o ELSJ, originariamente objetos de direito internacional transformados em direitos da União Europeia. (PIÇARRA, 2015, p. 19).

¹⁴⁵ No mesmo sentido Nuno Piçarra. (PIÇARRA, 2016, p. 245)

¹⁴⁶ Importante nota a cerca do ‘novo procedimento’ advindo da emenda do Reg. n°1051/2013, cujo qual aponta Nuno Piçarra pela ineficiência da busca pela solidariedade dos Estados-Membros, ainda mais em tempos da ‘crise dos refugiados’, uma vez que cita os efeitos dos arts. 24°, 25°, 26° e 26°a como exemplos práticos. (PIÇARRA, *short paper*, 2016, p. 16).

¹⁴⁷ Neste sentido, já em matéria de controle e vigilância nas fronteiras externas. (PIÇARRA, 2016, p. 309); bem como a Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de Dezembro de 2008, sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Frontex e do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosir).

¹⁴⁸ Diga-se a supressão do controle fronteiriço interno, porém as fronteiras se mantinham na preservação da soberania territorial de cada Estado.

¹⁴⁹ No mesmo sentido Nuno Piçarra (PIÇARRA, 2015, p. 33).

¹⁵⁰ PEERS; GUILD, 2012, p. 120. (tradução nossa).

Assim a política comunitária, relativamente às fronteiras externas da União Europeia possui a **missão** de instituir uma gestão integrada e uniforme no que tange o controle e a vigilância¹⁵¹.

Entretanto, o considerando 14 nos permite perceber que a Agência, embora opere numa função de coordenação em conjunto aos Estados-Membros, possui também certa autonomia no exercício de alguma função, quer no domínio técnico, ou no exercício de funções jurídicas, administrativas e financeiras. Daqui advém a necessidade de incorporação da Agência a Comunidade Europeia, ou seja, passa a ser caracterizada como um organismo da mesma, com personalidade jurídica, dotado das competências de execução que lhe são conferidas pelo presente regulamento.

Ainda sob a análise dos considerandos iniciais do Regulamento Frontex, é possível extrair do item 21 o pleno funcionamento do *princípio da subsidiariedade*, que, em suma consiste na permissão da Comunidade tomar medidas – no exercício da competência partilhada – que garantam a realização de domínios como o ELSJ, conforme o artigo 4º, nº2, alínea ‘j’, do TFUE.

Ademais, como já dito anteriormente, o considerando 22 faz menção ao respeito do presente Regulamento aos direitos fundamentais, como se extrai da nota:

“(22) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e os princípios reconhecidos, nomeadamente, pelo nº2 do artigo 6º do Tratado da União Europeia e consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – CDFUE”

Como pudemos ver, a natureza da Agência é de *organismo da União*, pelo que exerce suas funções em aplicação ao Código de Fronteiras Schengen – CFS¹⁵², este estabelecido pelo Regulamento (CE) nº562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, ainda observado sob o cumprimento estrito da legislação aplicável da União, ou seja, a já citada Carta dos Direitos Fundamentais - CDFUE; o direito internacional

¹⁵¹ Neste sentido Nuno Piçarra em seu *short paper: Control and Closure of Internal Borders in the Schengen Area. (Collection Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Fevereiro de 2016. P.15)

¹⁵² A reintrodução do controle nas fronteiras internas (nalguns pontos da fronteira interna) no Espaço Schengen, a título excepcional, por parte dos Estados participantes constitui um contraste em relação aos Estados federados, que não dispõem de tal prerrogativa. (PIÇARRA, 2016, p. 251). Para maiores detalhes consultar (PIÇARRA, 2016, pp. 294 e segs). Neste sentido vale a nota feita por Piçarra quanto a recente emenda feita pelo Regulamento nº1051/2013, de 22 de Outubro, que altera as disposições dos arts. 23º ao 31º do CFS. (PIÇARRA, *short paper*, 2016, p. 15).

aplicável, designadamente a Convenção de Genebra sobre o estatuto dos refugiados de 28 de julho de 1951; as obrigações em matéria de acesso à proteção internacional, em particular o *princípio da não repulsão*¹⁵³; e os direitos fundamentais¹⁵⁴, estes exercidos em ação conjunta à *Fundamental Rights Agency – FRA*.

O âmbito de aplicação compreende todos os Estados-Membros da União, exceto a Dinamarca, o Reino Unido e a Irlanda¹⁵⁵, esta por arrasto, devido aos respectivos Protocolos Dispositivos assinados por estes Estados sob o efeito *opt-out*¹⁵⁶.

Observa-se que o Regulamento Frontex também é aplicável nalguns países que pertencem ao espaço Schengen, mas que não são Estados-Membros da União Europeia, como são os casos da Islândia, Noruega, Suíça e Licheinstein.

Numa análise direta e simples, o Capítulo II do Regulamento Frontex deixa claro e evidente as funções¹⁵⁷ a que a Agência se destina, quais sejam:

Artigo 2º

Funções principais

1. A Agência tem por funções:

- a) Coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas;*
- b) Apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, e inclusive na definição de normas de formação comuns;*
- c) Efectuar as análises de risco, incluindo a avaliação da capacidade dos Estados-Membros para enfrentar ameaças e pressões nas fronteiras externas;*
- d) Participar no desenvolvimento das pesquisas relevantes em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas;*

¹⁵³ “o controle legal é, de certa forma, fortalecido pela lei internacional e pelo princípio da não repulsão.”(tradução nossa) (SCHOUT; WOLFF, 2013)

¹⁵⁴ Adriaan Schout e Sarah Wolff concluem em seus estudos que os direitos fundamentais são um novo valor incluído no exercício das funções da Agência Frontex, pelo que dependem de algum desenvolvimento para que seja aplicável sem questionamento. (SCHOUT; WOLFF, 2013).

¹⁵⁵ Constitui outro traço de contraste com uma federação, a dispensa concernente aos Protocolos nº19 e 20, atinentes a algumas disposições do TFUE, relativamente ao Reino Unido e a Irlanda. (PIÇARRA, 2016, p. 251).

¹⁵⁶ *Protocolo nº 15* Relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte; *Protocolo nº 16* Relativo a certas disposições respeitantes à Dinamarca. Todos os presentes no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE.

¹⁵⁷ E não somente, conforme menciona Nuno Piçarra. (PIÇARRA, 2016, pp. 314-317).

- d-A) Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o aumento da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamento no mar;*
- e) Assistir os Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas, particularmente os Estados-Membros sujeitos a pressões específicas e desproporcionadas;*
- e-A) Criar Equipas Europeias de Guardas de Fronteira a destacar durante operações conjuntas, projectos-piloto e intervenções rápidas;*
- f) Prestar aos Estados-Membros o apoio necessário, incluindo, a pedido, a coordenação ou a organização de operações conjuntas de regresso;*
- g) Destacar guardas de fronteira das Equipas Europeias de Guardas de Fronteira para o território de Estados-Membros em operações conjuntas, projectos-piloto ou intervenções rápidas, nos termos do Regulamento (CE) n. o 863/2007;*
- h) Criar e gerir, nos termos do Regulamento (CE) n. o 45/2001, sistemas de informação que permitam intercâmbios de informações rápidos e fiáveis no que se refere a riscos emergentes nas fronteiras externas dos Estados-Membros, incluindo a rede de informação e coordenação criada pela Decisão 2005/267/CE do Conselho;*
- i) Prestar a assistência necessária à criação e gestão de um sistema europeu de vigilância das fronteiras e, se for caso disso, à elaboração de um ambiente comum de partilha de informações, inclusive no que diz respeito à interoperabilidade dos sistemas, nomeadamente mediante a criação, manutenção e coordenação do quadro do EUROSUR nos termos do Regulamento (UE) n. o 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.*

Dentre as funções previstas pelo Regulamento 2007/2004, atinentes a Frontex, recordamos que o exercício destas não implica a omissão de qualquer dos Estados-Membros no complemento da ação cooperativa junto à Agência, pelo que o devem fazer dentro dos objetivos da mesma. Notória a reflexão de que o exercício das ações operacionais tomadas pelos agentes da Frontex no território de um Estado-Membro será matéria de escrutínio da Lei nacional deste Estado (art. 10º).

“O modelo operacional da Agência consiste numa continua revisão e elaboração centrada em torno da combinação de análise de riscos, conhecimento gestacional, e a gestão das operações conjuntas nas fronteiras externas. Sob este propósito que, o núcleo de atividades da Frontex pode ser dividido em quatro vertentes: (1) cooperação operacional (2) pesquisa (3) treinamento (4) cooperação com países terceiros.”¹⁵⁸

¹⁵⁸ PEERS; GUILD, 2012, p. 126. (tradução nossa).

Neste diapasão, é lúcido retomar o exemplo citado (em nota) da Operação mais recente denominada *Triton*, lançada em 1 de Novembro de 2014, e que possui como Estado-Membro de acolhimento à Itália. Esta operação pretendeu atuar no Mar Mediterrâneo Central, principalmente no combate ao afluxo maciço de imigrantes ilegais¹⁵⁹, seja na vigilância ou no controle fronteiriço marítimo externo à União.¹⁶⁰

Ainda no exercício das já mencionadas funções da Agência “*os treinamentos feitos às equipas são providenciados pela Agência, de acordo com a função que cada um assumirá na missão.*”¹⁶¹ Conforme nota extraída do artigo 2º, nº1, alínea b) do Regulamento Frontex.

É notório que a autonomia dos Estados-Membros constitui uma prerrogativa no exercício das funções da Agência, cuja qual permite a cooperação entre os Estados-Membros e países terceiros no controle e na gestão das fronteiras externas, sempre que essa cooperação complementar as atividades da Agência, e quando não forem contra quaisquer dos objetivos da mesma. Portanto, resume-se num dever de abstenção, ou agente limitador, a prerrogativa atinente ao item 2 do artigo 2º do Regulamento Frontex.

2.2.As Atividades da Frontex à Luz das Obrigações Internacionais

Com base na Lei da UE, na Lei dos Refugiados e nos Direitos Humanos, foram estabelecidos uma série de mecanismos cujos quais os indivíduos, sob a ameaça de perseguição poderiam buscar proteção noutro Estado. Entretanto, Steve Peers é taxativo no que tange a ‘pedra angular’ da lei de proteção internacional¹⁶², qual seja, o princípio da não repulsão, e o define como “*(...) a proibição de envio dos indivíduos a territórios*

¹⁵⁹ Indispensável à nota feita por Nuno Piçarra quando recorda a aplicação, por seis Estados do Espaço Schengen, pela reintrodução do controle das fronteiras internas, sob as premissas dos arts. 24º ou 25º do CFS, em face dos fluxos migratórios, momento em que recorda a ação da França no mesmo sentido, já esta pelos decorridos ataques terroristas ocorridos em 13 de Novembro de 2015 (PIÇARRA, *short paper*, 2016, pp. 16 e 17).

¹⁶⁰ Website: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/NkKUdU> (último acesso em 06/10/2015).

¹⁶¹ PEERS; GUILD, 2012, p. 143. (tradução nossa).

¹⁶² Ainda com base no aludido princípio devemos observar – conforme nota feita por Nuno Piçarra – casos em que o Conselho recomenda a revisão das medidas de controle nas fronteiras internas, como é o caso da Grécia, em função da recomendação feita pelo Conselho, de 12 de Fevereiro de 2016, com base no art.15º do Reg. (UE) nº1053/2013, de 7 de Outubro [PIÇARRA, *short paper*, 2016, pp. 17 e 18; e Recomendação do Conselho acessível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf>. (último acesso em 04.03.2016)]

que possam se deparar com um real risco de sofrer tortura, tratamentos desumanos ou degradantes ou outro tipo de dano.”¹⁶³

Peers complementa que o amparo legal do aludido princípio pode ser visto nos diversos instrumentos internacionais:

“(…) incluindo a Convenção de Geneva de 1951, a Convenção da União Europeia contra a Tortura e a Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos (...) além dos repetitivos pareceres do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos a proibir os Estados contratantes à repulsão dos indivíduos sob a alegação de ofensa aos direitos fundamentais (...) conforme artigo 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.”¹⁶⁴

No mesmo sentido, porém no que tange ao asilo, o artigo 18º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia ilustra claramente a sua validade consoante ao Tratado de Lisboa “(...) aplicável com o mesmo valor legal dos Tratados.”¹⁶⁵ Entretanto, dentre as diversas legislações europeias, é coerente citar a Diretiva de Qualificação, a Diretiva de Procedimentos, a Diretiva de Condições de Recepção, como parte integrante do acervo normativo de asilo. Por base, remetemo-nos sempre ao artigo 78º do TFUE em consonância ao artigo 19º da CDFUE.

Segundo Peers, a indagação a cerca da atuação da Frontex segue no sentido de saber até que ponto a Frontex considerada um órgão da União com personalidade legal autónoma, seria objecto dos tratados internacionais de direitos humanos e dos refugiados, conquanto também fosse necessário esclarecer até quando estes tratados seriam aplicáveis aos agentes da Frontex em operação nas áreas designadas *alto-mar* sob a jurisdição da Lei Internacional do Mar. Neste sentido o autor recorda que “(...) a competência sobre o controle e gestão das fronteiras se mantém aos Estados-Membros. A Frontex coordena e assiste a esta gestão fronteiriça.”¹⁶⁶

Para além destas questões, Peers relembra que o Regulamento Frontex aborda o tema dos direitos fundamentais e reconhece que os princípios presentes no artigo 6º, nº3 do TUE são refletidos na própria Carta dos Direitos Fundamentais.

¹⁶³ PEERS; GUILD, 2012, p. 151. (tradução nossa).

¹⁶⁴ PEERS; GUILD, 2012, op. cit.. (tradução nossa).

¹⁶⁵ PEERS; GUILD, 2012, p. 152. (tradução nossa).

¹⁶⁶ PEERS; GUILD, 2012, op. cit. (tradução nossa).

Todavia é aplicável a jurisdição do Estado-Membro de acolhimento da operação designada no seio da Frontex, mas as ações tomadas pelos agentes no curso da operação serão matéria de obrigações de proteção internacional aplicáveis ao Estado-Membro de acolhimento, e sob a consideração do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – TEDH.¹⁶⁷

Cabe ressaltar neste momento da análise quanto à importância do respeito aos designados *direitos fundamentais* no exercício das operações da Frontex, o que nos induz a perceber que sempre haverá a atuação cooperativa de outros órgãos da União, como se faz presente neste tema a *Fundamental Rights Agency FRA*¹⁶⁸, designadamente pelo fato de conter assuntos a que tratam diretamente dos direitos fundamentais e seus corolários em uma concepção universal aplicável tanto no âmbito europeu, quanto no cenário internacional.

Relativamente a FRA foi à decisão¹⁶⁹ mais recente do Conselho Europeu que, em 11 de março de 2013 estabeleceu um quadro plurianual cujo qual envolve nove áreas temáticas¹⁷⁰ definidas, das quais a agência deverá atuar, seja por via de relatórios, assistência de especialistas, ou mesmo por pesquisas. O âmbito de sua atuação envolve desde os Estados-Membros até aos órgãos da União, o que nos permite concluir preliminarmente sua indispensabilidade na atuação das operações da Frontex, cerne da atual análise.

Não obstante a Comunicação¹⁷¹ da Comissão Europeia feita em 2010 prevê também a adoção, em conjunto ao Regulamento Frontex, de adaptações oriundas de experiências trazidas na operação e funcionamento da Agência, com origem em 2004. Esta emenda permitiu a formação de um “(...) *Fórum Consultivo que abrange representantes do Escritório Europeu de Suporte aos Asilados, à Agência de Direitos Fundamentais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e outras*

¹⁶⁷ Decisão do Conselho 2010/252 relativa à vigilância de operações nas fronteiras marítimas externas a União.

¹⁶⁸ Regulamento do Conselho (CE) n°168/2007 de 15 de fevereiro de 2007 (Agência dos Direitos Fundamentais).

¹⁶⁹ Decisão n° 252/2013/UE.

¹⁷⁰ (1) *access to justice*; (2) *victims of crime*; (3) *information society*; (4) *Roma integration*; (5) *judicial co-operation*; (6) *rights of the child*; (7) *discrimination*; (8) *immigration and integration of migrants*; and (9) *racism and xenophobia*.

¹⁷¹ Comunicação COM (2010) 61, de 24 de fevereiro de 2010. Comunicação acordada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em Julho de 2011.

organizações.”¹⁷² Entretanto, o aludido *fórum* deve ser consultado no desenvolvimento e implementação da Estratégia da Agência dos Direitos Fundamentais, do Código de Conduta e do *Common Core Curriculum* (Tronco Comum de Formação).

Insta destacar que, para o perfazimento destas premissas, é necessário observar as alterações a que o Regulamento Frontex sofreu, seja no que recita o artigo 26º-A – com a criação do já citado Fórum Consultivo, ou mesmo no seu consequente efeito ao artigo 2º-A – que passa a elaborar em cooperação ao *fórum* o Código de Conduta supramencionado, conforme veremos adiante na análise estrutural da Agência.

Em desenvolvimento aos direitos fundamentais, recordamos as lições trazidas da doutrina brasileira, que por força dos estudos originários de Karel Vazak – no nível europeu, em 1979 – tratou de dismistificar os direitos fundamentais nas aludidas dimensões dos direitos fundamentais, permitindo assim um estudo posterior desenvolvido por Norberto Bobbio e, por conseguinte Paulo Bonavides e Ingo Wolfgang Sarlet, já no palco brasileiro. Sendo assim, Ingo Sarlet, jurista brasileiro com vasta experiência alemã em virtude do doutorado a que cursou, pode enaltecer o estudo feito outrora por Vazak, a quem presta o esclarecimento do originário multidimensionalismo dos direitos fundamentais.

Sarlet indaga primeiramente ao caráter de desenvolvimento progressivo dos direitos fundamentais, portanto ataca diretamente a ideia ‘errônea’¹⁷³ de tratar dos direitos fundamentais por *gerações*, sendo correta a aplicação do termo *dimensões* em substituição, uma vez que tratam de processos de aperfeiçoamento, e não de substituição¹⁷⁴. Portanto, conclui que:

“(…) a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, além disso, para sua unidade e indivisibilidade no contexto do

¹⁷² PEERS; GUILD, 2012, p. 156. (tradução nossa). Em consonância ao artigo 26º-A, nº 2 do Reg. (CE) nº2007/2004 do Conselho (Regulamento Frontex).

¹⁷³ Posição doutrinária defendida pelo autor Ingo Wolfgang Sarlet. (SARLET, 2007, p. 54)

¹⁷⁴ Posição da doutrina moderna que designa os direitos fundamentais como um processo cumulativo, de complementariedade.

direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos’.”¹⁷⁵

É importante explicar resumidamente cada uma das dimensões para que encontremos sentido na aplicação prática dos objetivos maiores de atuação da Agência. Portanto, a *primeira dimensão* dos aludidos direitos fundamentais encontra guarida nas constituições escritas, “*são o produto peculiar do pensamento liberal-burguês do século XVIII*”¹⁷⁶, ou seja, aqueles direitos do indivíduo perante o Estado, “*demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder.*”¹⁷⁷ Assim, **são os direitos à vida, à liberdade, à prosperidade e à igualdade perante a lei.** Entretanto são complementados por um vasto conjunto de **liberdades, mormente aquelas ligadas à expressividade coletiva** (liberdade de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e pelos **direitos de participação política** (direito de voto, capacidade eleitoral passiva)¹⁷⁸. Em suma, são os chamados direitos civis e políticos, que também podem ser extraídos do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de Dezembro de 1966. Neste sentido, Paulo Bonavides:

“os direitos fundamentais de primeira dimensão representam exatamente os direitos civis e políticos, que correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das Constituições atuais (apesar de contar com alguma variação de conteúdo), o que demonstra a cumulatividade das dimensões.”¹⁷⁹

A *segunda dimensão* dos direitos fundamentais advém dos fatos histórico-políticos do século XIX – industrialização e graves problemas sociais e económicos – que fizeram surgir “*(...) movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo dos direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social (...) direito de participar do bem-estar social.*”¹⁸⁰ Não obstante aos conflitos armados mundiais, foi depois da Segunda Guerra Mundial que esta dimensão de direitos

¹⁷⁵ SARLET, 2007, p. 55.

¹⁷⁶ SARLET, 2007, p. 56.

¹⁷⁷ SARLET, 2007, op. cit..

¹⁷⁸ Sarlet faz menção à íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia (SARLET, 2007, p. 56.)

¹⁷⁹ BONAVIDES, 1993, p. 517.

¹⁸⁰ SARLET, 2007, p. 57.

fundamentais ganhou propagação nas Constituições. Assevera Sarlet “*É, contudo no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de ser objeto de vários pactos internacionais.*”¹⁸¹ Na mesma esteira Paulo Bonavides afirma “*(...) estes direitos fundamentais, no que se distinguem dos clássicos direitos de liberdade e igualdade formal, nasceram ‘abraçados ao princípio da igualdade’, entendida esta num sentido material.*”¹⁸²

Há de se fazer menção ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais – PIDESC, adotado sobre a assinatura e adesão pela resolução 2200A (XXI) da Assembléia-Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1966, em vigor 10 anos após, já em 3 de Janeiro de 1976. Compunha a proteção da segunda dimensão dos direitos fundamentais, ou seja, resumidamente os direitos que “*(...) outorgam ao indivíduo direitos e prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc..*”¹⁸³

Atenta Sarlet que os direitos de primeira e segunda geração se reportam a pessoa individual, pelo que não podem ser confundidos com os direitos coletivos e/ ou difusos da *terceira dimensão*.

Em sede dos estudos preliminares a cerca da atuação da Agência Frontex, consoante a observância da atuação da Agência dos Direitos Fundamentais; é com base na garantia desses direitos de primeira e segunda geração que os supracitados órgãos tomam por norte para atuarem no exercício de suas funções, na mesma esteira da *segurança humana*, hodiernamente abordada no cenário mundial.

Importante nota no sentido da *terceira dimensão* dos direitos fundamentais, a que impacta diretamente na proteção de **direitos de fraternidade ou de solidariedade em que se prezam pela proteção de grupos humanos (família, povo, nação)**, e caracterizam-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa, como já mencionado. Sarlet define-os como “*direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, direito de comunicação*

¹⁸¹ SARLET, 2007, p. 57.

¹⁸² BONAVIDES, 1993, p. 518.

¹⁸³ SARLET, 2007, op. cit..

(...)”¹⁸⁴ e os posiciona como consequências geradas pelo impacto tecnológico – mencionada *globalização* – pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra – reestruturação geopolítica. Em face ao processo de evolução tecnológica supracitado, Sarlet conclui que:

“(…) Com efeito, cuida-se, no mais das vezes, da reivindicação de novas liberdades fundamentais (...)”, e, portanto, “(...) poderiam enquadrar-se, na verdade, na categoria dos direitos da primeira dimensão, evidenciando assim a permanente atualidade dos direitos de liberdade, ainda que com nova roupagem e adaptado às exigências do homem contemporâneo”¹⁸⁵

Ainda no cerne do fenômeno da *globalização*, é sugerida uma ‘nova’ dimensão, ou a *quarta dimensão*¹⁸⁶, a que Paulo Bonavides envereda em seus estudos¹⁸⁷, no qual Sarlet cumpre recordar que:

“(…) todas as demandas na esfera dos direitos fundamentais gravitam, direta ou indiretamente, em torno dos tradicionais e perenes valores da vida, liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade), tendo, na sua base, o princípio maior da dignidade da pessoa.”¹⁸⁸

Ainda no cerne pesquisa – em sede de análise dos dois modelos de segurança e suas peculiaridades adaptadas à nova realidade internacional – é coerente aplicar a premissa de Bonavides em que “os direitos de quarta dimensão compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política.”¹⁸⁹

Por fim, ao se discorrer sobre as diversas interpretações a cerca das aludidas *gerações* ou *dimensões* dos direitos fundamentais e dos direitos humanos¹⁹⁰, é possível “(...) reconhecer que alguns dos clássicos direitos fundamentais da primeira dimensão (assim como alguns da segunda) estão, na verdade, sendo revitalizados e até mesmo

¹⁸⁴ SARLET, 2007, p. 58.

¹⁸⁵ SARLET, 2007, p. 60.

¹⁸⁶ Paulo Bonavides classifica-a como aquela composta pelos direitos à democracia (direta), e à informação, assim como pelo direito ao pluralismo (BONAVIDES, 1993, pp. 524-6).

¹⁸⁷ BONAVIDES, 1993, pp. 524 segs.

¹⁸⁸ SARLET, 2007, op. cit..

¹⁸⁹ BONAVIDES, 1993, p. 526 in: SARLET, 2007, p. 61.

¹⁹⁰ Ingo Wolfgang Sarlet entende que os direitos de quaisquer das *dimensões* gravitam em torno dos postulados da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Entretanto, salienta que todos esses direitos devem ter por referência o mais fundamental dos direitos, isto é, à vida e ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. (SARLET, 2007, p. 66)

ganhando em importância e atualidade, de modo especial em face das novas formas de agressão aos valores tradicionais e consensualmente incorporados ao patrimônio jurídico da humanidade, nomeadamente da liberdade, da igualdade, da vida e da dignidade da pessoa humana.”¹⁹¹ Na mesma esteira dos principais fundamentos que pautam o exercício da Agência Frontex, da Agência dos Direitos Fundamentais e dos demais órgãos a nível internacional, bem como também se verá no modelo brasileiro, quanto à atuação da Polícia Federal Brasileira, das Forças Armadas Brasileiras e dos demais órgãos e instituições associadas ao exercício destas.

2.3.O Suporte Operacional e Técnico – Equipes de Suporte Conjunto e as Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras.

Em desenvolvimento as designadas funções da Agência, consagraram-se instrumentos práticos dos quais a Frontex pode se valer para perquirir os objetivos maiores institucionais que se traduzem na instituição duma “(...) *gestão integrada que garanta um nível elevado e uniforme de controlo e vigilância, constituindo o corolário indispensável da livre circulação de pessoas na União.*”¹⁹² Não obstante as limitações na atuação do órgão, em face da manutenção dos princípios da soberania e territorialidade dos Estados-Membros, é possível perceber que a criação dos instrumentos a que o estudo passará a expor se limita a ‘restrita’ função da Agência de “(...) *facilitar a aplicação de medidas comunitárias existentes ou futuras relativas à gestão das fronteiras externas, assegurando a coordenação das acções dos Estados-Membros destinadas a aplicar essas medidas.*”, uma vez que o controle e a vigilância das fronteiras externas é ‘sempre’ de exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros, conforme considerando (4) do Regulamento em análise.

Portanto, ainda que se perquiria pelos valores atinentes a Carta dos Direitos Fundamentais em consonância aos demais princípios da União¹⁹³, valer-se-ão os Estados, por ora, de grande autonomia na atuação prática de tais instrumentos.

2.3.1. As Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras

¹⁹¹ SARLET, 2007, p. 63.

¹⁹² Considerando (1) do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

¹⁹³ No mesmo sentido o Considerando (22) do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

Desta forma, o Regulamento n° 863 de 11 de Julho de 2007 que estabelece um mecanismo para a criação de *equipes de intervenção rápida nas fronteiras*¹⁹⁴, regula as atividades e competências dos agentes convidados, em conformidade ao previsto pelo artigo 3° do originário Regulamento Frontex em consideração ao n° 5 do mesmo artigo 3°.

Entretanto Steve Peers recorda que, mesmo sobre a premissa de ‘grande autonomia dos Estados-Membros’, a aplicação dos já mencionados princípios da União são indispensáveis ao pleno exercício das equipes em que se assevera: “*As equipes de intervenção rápida nas fronteiras designadas são avaliadas a todo o tempo quanto ao respeito à dignidade da pessoa humana, o exercício de suas funções com a devida proporcionalidade e da não discriminação dos indivíduos.*”¹⁹⁵, ou seja, o zelo pelo pleno exercício das funções conforme os já citados princípios atinentes a CDFUE, bem como o próprio instrumento interno a Frontex, designado pelo artigo 2°-A do presente Regulamento que estatui um Código de Conduta específico a Frontex e seus agentes. Ademais, o exercício das equipes exige que “*(...) qualquer ação que inclua o uso de força prescinde de consenso do Estado de acolhimento e do Estado onde a operação estiver a ocorrer. (...) o exercício destas ações deve ser tomado na presença dos guardas de fronteiras do Estado-Membro de acolhimento e de acordo com a Lei nacional deste Estado.*”¹⁹⁶

As *equipes de intervenção rápida nas fronteiras*, por ora designadas *RABITS*, são dos instrumentos mais práticos e cristalinos quando falamos da função de cooperação e gestão das fronteiras externas, porque demonstra a ‘preocupação’ da União para lidar com quaisquer tipos de adversidades, e, como no caso, naquele momento em que “*(...) os Estados-Membros enfrentem pressões específicas e desproporcionadas e sejam confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência técnica e operacional reforçada na execução das suas obrigações em matéria de controlo e vigilância das suas fronteiras externas.*”¹⁹⁷

¹⁹⁴ A denominação ‘RABITS’ é oriunda do acrónimo *Rapid Border Intervention Teams*.

¹⁹⁵ PEERS; GUILD, 2012, p. 142. (tradução nossa).

¹⁹⁶ PEERS; GUILD, 2012, op. cit.. (tradução nossa).

¹⁹⁷ Artigo 8°, n° 1, do Regulamento (CE) n° 2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

As *RABITS* são, portanto um desdobramento – a título urgencial e/ou emergencial¹⁹⁸ - das operações conjuntas e dos projetos-piloto previstos do artigo 3º do Regulamento Frontex. Assim, a Agência organiza, a título excepcional e urgencial/emergencial, a assistência operacional e técnica necessária em favor do ou dos Estados-Membros requerentes¹⁹⁹.

A organização preterida pode se dar de diversas formas, seja pela assistência em matéria de coordenação entre dois ou mais Estados-Membros; o destacamento de peritos da Agência para apoiar autoridades nacionais competentes do(s) Estado(s)-Membro(s); na aquisição de equipamentos técnicos²⁰⁰ de controle e vigilância das fronteiras externas; ou mesmo no destacamento de guardas de fronteira das *Equipes Europeias de Guardas de Fronteira*, doravante designadas *EEGF's*. É lúcido recordar que o designado artigo 8º-A define o termo *intervenção rápida*, considerado fator de distinção entre as *RABITS* e as mencionadas *EEGF's*.

O funcionamento pela adoção deste instrumento de caráter urgencial/emergencial e excepcional pode ser resumido nalguns passos. Primeiro, o(s) Estado(s)-Membro(s) afetados possuem um prazo de cinco dias para disponibilizar os guardas de fronteira que integram o contingente da reserva nacional às equipas formadas, a partir da comunicação feita à Agência. A comunicação e o pedido de formação das *RABITS* devem ser feitos mediante a apresentação da descrição da situação, das possíveis finalidades e das necessidades previstas do destacamento²⁰¹, ainda assim cabendo a intervenção de perícia por parte da Agência para avaliação *in locuo* da situação suscitada. Ainda na esteira da brevidade pelo destacamento, o Diretor Executivo da Agência deve comunicar imediatamente ao conselho de administração do pedido de um Estado-Membro, e deve tomar a decisão em até cinco dias úteis após a data de recepção do pedido²⁰². Após a decisão, a elaboração do *plano operacional* deve ser feita no mesmo prazo após a data da decisão, com base nas premissas estipuladas pelo artigo 8º-E do presente Regulamento Frontex. Após acordado o *plano operacional*, outros cinco

¹⁹⁸ Trata-se de uma situação crítica com ocorrência de perigo (caráter emergencial) e que não pode ser adiada, devendo ser resolvida rapidamente (caráter urgencial).

¹⁹⁹ Constitui uma derrogação parcial do *princípio da territorialidade*. (PIÇARRA, 2016, p. 310)

²⁰⁰ Aplicáveis no contexto da intervenção rápida durante o período do destacamento e pelos peritos da Agência.

²⁰¹ Artigo 8º-D, do Regulamento (CE) nº2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

²⁰² Artigo 8º-D, nº 4, do Regulamento (CE) nº2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

dias úteis dividem o momento em que o *plano operacional* é acordado do efetivo destacamento das *equipes*. Observa-se que entre a constatação da situação-problema até a ação prática levou-se não mais que 15 dias úteis; o que caracteriza a natureza urgencial/ emergencial da situação prefacial.

2.3.2. As Operações Conjuntas e os Projetos-Piloto

Entretanto, a Agência não se limita – relativamente aos instrumentos de suporte operacional e técnico – as *RABITS*. Como já dito, as situações que não possuem um caráter urgencial e excepcional, são abarcadas pela atuação das *operações conjuntas* e dos *projetos-piloto* nas fronteiras externas. Assim sendo, quando deparada com situações que exijam assistência técnica e operacional reforçada, especialmente em casos de pressões específicas e desproporcionadas, a Agência avalia, aprova e coordena propostas suscitadas pelos Estados-Membros. É importante reconhecer que a autonomia da Agência lhe entrega o poder para, por sua própria iniciativa também lançar e efetuar *operações conjuntas* e *projetos-piloto* em cooperação com os Estados-Membros envolvidos, todavia, há de se notar que os Estados-Membros de acolhimento devem anuir com as mesmas, em consequência a manutenção dos já citados *princípio da soberania* e do *princípio da territorialidade*.

Importante nota distintiva entre as *Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras – RABITS* e as *Equipes Europeias de Guardas de Fronteira – EEGF's*, estas oriundas do Regulamento (UE) n°1168/2011²⁰³ que altera o texto do Regulamento Frontex em seu artigo 2º, e-A, a que passa a designar a função da Agência para compor *EEGF's*, aplicáveis “(...) nas operações conjuntas e projectos-piloto.”²⁰⁴

Todavia, preliminarmente a qualquer *operação conjunta* ou *projeto-piloto*, é necessario que se faça uma *análise de risco* aprofundada para fundamentar o exercício e a atuação da Agência em cooperação aos Estados-Membros em causa, ponto este que será tratado com maior especificidade no item 2.5. A importância da avaliação de risco é inerente ao processo de decisão, por parte da Agência, da manutenção ou o fim das *operações* e dos *projetos*. Contudo, não se pode deixar de citar o processo de avaliação contínua dos resultados obtidos com o fim de acompanhamento e análise comparativa

²⁰³ Ver também (PIÇARRA, 2016, p. 312)

²⁰⁴ PEERS; GUILD, 2012, p. 158. (tradução nossa).

global, nos termos do artigo 3º, nº3 do Regulamento Frontex. A análise de riscos bem como o processo de avaliação dos resultados possui um cariz preventivo em que se busca o aperfeiçoamento e a qualidade de futuras intenções, seja através das *operações conjuntas*, ou mesmo pela elaboração dos *projetos-piloto*.

Em nota distintiva ao que já fora analisado a cerca das *RABITS*, as *operações conjuntas* e os *projetos-piloto* em sua forma originária não possuem prazos tão exíguos quanto aqueles que compõem o processo de desenvolvimento das *RABITS*. O texto regulamentar se limita ao emprego dos termos “(...) *em tempo útil antes do lançamento previsto* (...)”, ou seja, o cariz urgencial e excepcional aqui não são aplicáveis.

Todavia, é necessário como nas *RABITS* a aprovação do diretor executivo e do Estado-Membro de acolhimento, desde a aprovação inicial do *plano operacional* ou mesmo alterações e adaptações ulteriores.

Em prosseguimento, a composição e o destacamento das EEGF's exige a aprovação do conselho de administração, por maioria absoluta de seus membros com direito de voto²⁰⁵; o que consiste noutra nota distintiva ante as *RABITS*, haja vista que nestas, em face aos citados prazos parcos não é possível aguardar para tal votação, tendo que ser feita a decisão exclusivamente pelo diretor executivo em conjunto aos Estados-Membros.

Na mesma esteira é possível extrair da nota regulamentar feita pelo artigo 3º-A, nº1, alínea j), do Regulamento Frontex no que diz respeito as operações marítimas, mormente as questões de interceptação, salvamento no mar, e ao desembarque. O texto nos transporta a análise do Regulamento complementar da União Europeia de nº656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de maio de 2014, que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Frontex. O que se pretende com a adoção do aludido Regulamento é de se velar por valores como a proteção e o salvamento de vidas humanas, segundo considerando (1) do Reg. (UE) nº656/2014. Isto coaduna com a função de vigilância das fronteiras externas, que em sentido amplo

²⁰⁵ Artigo 3º-B, nº1, do Regulamento (CE) nº2007/2004, de 26 de Outubro (Regulamento Frontex).

abrange também a interceptação de navios suspeitos e as operações de busca e salvamento, em casos excepcionais *a priori*.

Tendo em vista o já citado fenômeno da *globalização*, o desenvolvimento do Mercado Único Europeu e a consequente supressão dos controles fronteiriços internos à União; o resultado obtido foi o considerável desenvolvimento econômico e a notável melhoria da qualidade de vida interna à União; momento em que não se poderia obter outro resultado senão tornar-se um polo de atração de imigrantes, e também de criminosos e outras ‘doenças’ sociais. Não obstante a este progresso que a *rota marítima do Mediterrâneo*²⁰⁶ se tornou uma das mais utilizadas pela migração ilegal e, por conseguinte explorada pelas organizações criminosas internacionais²⁰⁷.

Ainda no tocante ao trágico cenário do Mediterrâneo, por força dos fenômenos abordados, a Comunicação da Comissão Europeia COM (2013) 869 final, retrata com pormenores a *task force* direcionada neste sentido, em que não logrou o êxito almejado, conforme notas feitas pela já tratada e posterior Comunicação da Comissão²⁰⁸, de 22 de maio.

Ao retomar a análise do Regulamento (UE) n°656/2014, podemos perceber que existem preocupações basilares quanto ao respeito dos direitos fundamentais dos migrantes, e que seguem consoante a atuação da já referida *Fundamental Rights Agency* – *FRA*, a que exerce função associada na observação do correto exercício das *operações conjuntas* e dos *projetos-piloto*. A lista de pretensões é vasta e perfila por campos como a cooperação com países terceiros na luta contra a criminalidade transfronteiriça, bem como no reforço e no intercâmbio de informações, assim como na cooperação operacional entre os Estados-Membros e a Agência. Para além do combate e prevenção à imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça, a ampliação e aplicação do designado Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) servirá

²⁰⁶ Conforme pontuação feita por Piçarra “É bem conhecida, a este respeito, a profunda clivagem entre, por um lado, as fronteiras externas meridionais – sobretudo as marítimas – e orientais – sobretudo as terrestres (...)” (PIÇARRA, 2016, p. 309)

²⁰⁷ COM (2014) 288, final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 22 de maio.

²⁰⁸ COM (2014) 288, final

principalmente para “(...) *ajudar a garantir a protecção e o salvamento das vidas dos migrantes nas suas fronteiras externas.*”²⁰⁹

Devido ao carácter específico das operações marítimas, o Regulamento (UE) n°656/2014 prevê a criação da estrutura específica para a coordenação das operações²¹⁰, uma vez que o fator localização geográfica nem sempre condiz com o território de um Estado-Membro.

Ainda na mesma esteira de análise, é importante recordar que, de acordo com a previsão da criação da Agência Frontex, por força do artigo 77°, n°1, *b e c*, do TFUE; em consonância ao artigo 67°, n°2, do mesmo Tratado, não se pode deixar de observar que, para além do objetivo maior suscitado pelo texto legal, ou seja, o asseguramento do controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas, existem outros objetivos acessórios, mas que não deixam de ser fundamentais ao correto exercício das funções da União. Lembremos que o controlo e a vigilância devem ser precedidos de certos cuidados, por exemplo, ao *Princípio de Solidariedade entre os Estados-Membros*²¹¹ e ao *Princípio da Não Repulsão*²¹².

O âmbito e a extensão da pesquisa não nos permite uma vasta análise do referido Regulamento, pelo que devemos levar em consideração, face ao exposto pelo artigo 3°-A, n°1, alínea *j*), do Regulamento Frontex, a aplicação e o respeito as obrigações que lhes incumbem por força do direito internacional, nomeadamente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos, a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o seu Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades

²⁰⁹ Considerando (6) do Regulamento (UE) n°656/2014, de 15 de maio, do Parlamento Europeu e do Conselho.

²¹⁰ Denominado *centro de coordenação internacional*, é considerado o canal de comunicação entre os agentes envolvidos na operação no mar e as autoridades em causa. Tal qual se pode extrair, em carácter semelhante, dos *pontos de contacto nacionais*, previstos no art.8°-F do Regulamento Frontex.

²¹¹ Artigo 67°, n°2; e art. 80°, do TFUE, conforme recorda o considerando (2) do Regulamento (UE) n°656/2014, de 15 de maio.

²¹² Previsto também em matéria de asilo pelo artigo 78°, n°1 do TFUE.

Fundamentais, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e outros instrumentos internacionais aplicáveis.²¹³

A extensa lista - porém não exaustiva - citada pelo Regulamento Frontex dos diversos instrumentos de direito internacional nos fazem perceber que alguma mudança ocorrera no cenário geopolítico e que justifica a observância e aplicação destes instrumentos. Portanto, foi em face do aludido desenvolvimento económico que culminou na elevação do IDH²¹⁴ regional europeu²¹⁵; e com o posterior afluxo maciço de imigrantes ilegais, seja em virtude de conflitos armados e instabilidades políticas nos países terceiros, ou mesmo pela atratividade a que a Europa²¹⁶ causava nos quesitos de qualidade de vida e oportunidade profissional, que surge a necessidade de se criar um mecanismo legislativo adicional que assegure a uniformização das regras pelo exercício da Agência Frontex, um padrão que não atente contra, principalmente os valores humanos, e que, portanto implicam especificamente nas situações emergenciais humanitárias e de salvamento no mar. Também é crível relembrar a atuação da Agência consoante aos já dispostos *Princípio da proporcionalidade*, *Princípio da subsidiariedade*, *Princípio da não repulsão*, inclusive as disposições relativamente à proteção dos direitos fundamentais²¹⁷, haja vista que ficou claro e evidente que as principais rotas de migração ilegal se davam pelo Mar Mediterrâneo²¹⁸, e que, portanto, causavam os maiores índices de perdas humanas constatadas.

Ao retomar o estudo das diversas formas a que a Agência Frontex exerce o suporte operacional e técnico, mormente as *operações conjuntas* e os *projetos-piloto*, é preciso que percebamos a importância de alguns artifícios a que o Regulamento Frontex fez uso para tornar viável o exercício correto e eficaz da Agência.

²¹³ Considerando (8) do Regulamento (UE) n°656/2014, de 15 de maio, do Parlamento Europeu e do Conselho.

²¹⁴ Índice de Desenvolvimento Humano do termo em inglês *Human Development Index – HDI*.

²¹⁵ Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013, das Nações Unidas. [Acessível em http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf (último acesso em 05.11.2015)]

²¹⁶ Mormente os Estados-Membros da União Europeia, eminentemente ocidentais.

²¹⁷ Artigo 4° do Regulamento (UE) n°656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio.

²¹⁸ Em consonância o artigo 1° do Regulamento (UE) n°656/2014, que limita o âmbito de aplicação às fronteiras marítimas externas.

Assim sendo, há coerência quando da previsão feita pelo artigo 3º-A, do Regulamento Frontex quanto à elaboração do *plano operacional*, seja no âmbito das *RABITS* ou no atual estudo, em sede das *operações conjuntas* e dos *projetos-piloto*. O *plano operacional* consiste num apanhado de todos os aspectos necessários para a realização da operação conjunta ou do projeto-piloto em questão. São consideradas indispensáveis às questões como o prazo previsível, os objetivos, a zona geográfica, etc.²¹⁹.

Neste diapasão, a real operacionalização se dará pela presença física das *EEGF's*. As equipes são formadas ou mesmo alteradas no curso da operação ou do projeto por votação em quorum de maioria absoluta dos membros com direito de voto, ou seja, o conselho de administração votará a proposta trazida pelo diretor executivo da Agência com relação aos perfis e ao número total de guardas a disponibilizar.

Aqui cumpre lembrar a disponibilização das *reservas nacionais*²²⁰, que se resumem naquelas contribuições feitas pelos Estados-Membros de guardas de fronteira destinados a compor as *EEGF's*. O exercício dos membros das aludidas equipes devem observar o já disposto *Princípio da proporcionalidade*, bem como o *Princípio da não discriminação*, consoante ao respeito pelos direitos fundamentais²²¹. Ademais, o Estado-Membro que destaca os guardas de fronteira de sua *reserva nacional* ao exercício da operação ou do projeto é definido por *Estado-Membro de acolhimento*²²², e são coordenados pelo *agente de coordenação* designado pela Agência, nos termos do artigo 8º-G, do Regulamento Frontex.

Embora a autonomia no exercício caiba ao Estado-Membro de acolhimento, este deve exercer as ações consoantes ao plano operacional; sob a observância do *agente de coordenação* e demais *peritos* designados pela Agência conforme mencionado anteriormente.

Entretanto, o suporte operacional feito pela Agência, seja por força das *operações conjuntas* ou dos *projetos-piloto*, ou ainda sob a égide das *intervenções*

²¹⁹ Artigo 3º-A do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de outubro.

²²⁰ Artigo 3º-B, n°2, do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de outubro.

²²¹ Artigo 3º-B, n°4, do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de outubro.

²²² Artigo 1º-A, n°3, do Regulamento (CE) n°2007/2004, de 26 de outubro.

rápidas, como se pode notar, possui um corpo de aspectos comuns que merecem destaque.

Num primeiro momento, o já mencionado *plano operacional* é item fundamental dos aspectos organizativos; sejam às *operações conjuntas* e aos *projetos-piloto*, por força do artigo 3º-A; ou mesmo quanto às *intervenções rápidas*, pelo artigo 8º-E, ambos do Regulamento Frontex. Isto é, o *plano operacional* é a reunião dos aspectos necessários para a realização da operação conjunta, do projeto-piloto ou da intervenção rápida, e deve ser seguido porque, originalmente é feito em consonância a vontade das partes, que incluem desde o diretor executivo, o Estado-Membro de acolhimento e os demais Estados-Membros que participarem. A importância deste instrumento é o de entregar um nível elevado e uniforme ao exercício das funções da Agência, em que poderá então gerir e coordenar as ações dos Estados-Membros no curso da atividade preterida, aos moldes do plano elucidado.

Todavia, com base no disposto pela letra *h*, presente em ambos os artigos 3º-A e 8º-E do Regulamento Frontex, podemos suscitar o segundo aspecto organizativo comum no exercício das funções da Agência, ou seja, os *pontos de contato nacionais*. Aqui vale recordar a função meramente coordenativa da Agência, cuja qual se valerá da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros para a designação de um ponto de contato nacional para efeitos de comunicação com a Agência sobre todos os assuntos relativos às equipas. Repare que a escolha é exclusiva do *EM* em questão, mas que este deve manter *fulltime* disponível o ponto de contato escolhido, seja em sede das operações conjuntas, dos projetos-piloto, ou mesmo no caso das intervenções rápidas.

2.4.A Análise de Risco

Dentre as funções da Agência, é de crucial importância à *análise de riscos*²²³, isto porque na prática das operações pode-se extrair, por experiência, que o seu sucesso ou insucesso se define por uma prévia análise de risco que irá medir à quantidade de tropas e recursos necessária, bem como a definição da estratégia mais apropriada para a melhor atuação da Agência.

²²³ Artigo 4º, do Regulamento (CE) nº2007/2004, de 26 de outubro.

Deste modo, ante os diversos debates que fizeram culminar na Comunicação²²⁴ da Comissão, em 2010, cuja qual acrescentou ao Regulamento Frontex medidas que enveredam pelo desenvolvimento de mecanismos de avaliação dos Estados-Membros para que estes conseguissem atuar em ameaças presentes e futuras, assim como no embate as pressões nas fronteiras externas à União, Steve Peers é preciso quando afirma que:

“A análise de risco é considerada o condutor das atividades operacionais da Agência e também é o centro do planejamento e implementação das operações conjuntas. A informação coletada pela Unidade de Análise de Riscos é utilizada para determinar a divisão de operações a cerca de uma ‘nova’ operação conjunta. (...) o desenvolvimento e os resultados obtidos de cada operação também são alvo de análise deste departamento, que informam aos Estados-Membros os resultados obtidos. (...) O Regulamento Frontex expressamente incumbe a Agência de desenvolver e aplicar um modelo de análise de riscos integrado aos Estados-Membros”²²⁵

Com isso, a citada Comunicação fez alterar o Regulamento Frontex também no sentido de enfatizar a *análise de riscos* precedente a qualquer operação conjunta ou projeto-piloto.

Neste sentido Peers liga diretamente a indispensabilidade do setor de análise de riscos ao sucesso das operações marítimas de controle e vigilância das fronteiras externas, quando recorda que: “*com relação às operações marítimas, 95% do que fora descoberto já tinha sido alvo de análises feitas pela Unidade de Análise de Riscos.*”²²⁶ Conclui que a capacidade da Agência no setor de pesquisas deve antever, proativamente, no controle e vigilância das fronteiras externas, bem como no intercâmbio destas informações através do desenvolvimento e operacionalização de sistemas comuns. Neste tocante relembra o autor que “*(...) a Agência deve prover assistência no desenvolvimento e operacionalização do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras ‘Eurosur’ e desenvolver um ambiente comum de troca de informações.*”²²⁷

²²⁴ Comunicação COM (2010) 61 de 24 de Fevereiro de 2010.

²²⁵ PEERS; GUILD, 2012, p. 144. (tradução nossa).

²²⁶ PEERS; GUILD, 2012, p. 145. (tradução nossa).

²²⁷ PEERS; GUILD, 2012, p. 158. (tradução nossa).

A atuação do suscitado modelo de análise de riscos deve ter a função de antever desafios a serem enfrentados nas fronteiras externas. Neste caminho que a Agência deve avaliar com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros e nos relatórios e resultados das atividades diversas prestadas anteriormente. Há, portanto a presunção de solidariedade na atuação e prestação de todas as informações necessárias sobre a situação e as possíveis ameaças nas fronteiras externas, feitas pelos Estados-Membros à Agência.

2.5. Atividades de Pesquisa e os Mecanismos de Partilha de Informação

“O Regulamento Frontex exige da Agência o desenvolvimento de um centro de pesquisas para o controle e a vigilância das fronteiras externas e que possua a capacidade de compartilhamento de informações com a Comissão e com os Estados-Membros. (...) assim foi criada a Unidade de Pesquisa e Desenvolvimento que forma parte da Divisão de Desenvolvimento de Capacidades.”²²⁸

Por norma, em prossecução ao artigo 6º do Regulamento Frontex, a Agência desenvolve através da supracitada *Unidade de Pesquisa* mecanismos para o aprimoramento contínuo do controle e da vigilância das fronteiras externas.

O Eurosur²²⁹, responsável por gerir a troca de informações no exercício contínuo de gestão das fronteiras externas pode ser visto como um desenvolvimento das pesquisas supra. Este mecanismo é responsável por reunir as informações contidas em cada EM, que através de seus *Centros de Coordenação Nacionais* convergem suas informações ao sistema central Eurosur, que por sua vez disponibiliza aos demais Estados-Membros criando assim uma *inteligência comum pré-fronteiriça*^{230 231}. Consolidado por força do Reg. (EU) nº1052/2013²³², o Eurosur também atenta para o respeito aos direitos fundamentais, conforme se extrai da leitura dos considerandos (11)

²²⁸ PEERS; GUILD, 2012, p. 145. (tradução nossa).

²²⁹ Do termo em inglês *European Border Surveillance System*, ou Sistema de Vigilância das Fronteiras Europeias.

²³⁰ “(...) destina-se a melhorar o ‘conhecimento da situação’ e a aumentar a ‘capacidade de reação’ nas fronteiras externas (...)” (PIÇARRA, 2016, p. 325)

²³¹ Acessível em: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> (último acesso em 05.11.2015)

²³² Sistema a que Piçarra define como “(...) destinado a aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas” (PIÇARRA, 2016, p. 257)

e (12) os quais entregam, inclusive o direito a atuação do já citado *agente para os direitos fundamentais*²³³ na observância do exercício correto do mencionado sistema.

Dentre os diversos mecanismos presentes são também os *sistemas de informação*, que permitem o intercâmbio de informações *realtime*. É importante citar no que tange o acervo Schengen a existência do *SIS - Schengen Information System*²³⁴, que se resume num sistema de informações em larga escala, cujo qual presta suporte no controle das fronteiras externas e na cooperação em matéria legal entre os 26 Estados que, atualmente compõem o Espaço Schengen²³⁵. Como vimos no Eurosur, o *SIS* também comporta uma estrutura de *gabinetes nacionais*, aqui denominados *gabinetes SIRENE*, para servir de pontos de contato para qualquer troca de informação necessária e na coordenação das atividades relativamente aos alertas emitidos pelo próprio *SIS*.

Dentre outras características do *SIS II*, assim denominado por estar em sua segunda geração²³⁶, é importante definí-lo como uma das medidas de asseguramento do elevado nível de segurança proposto pelo desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e justiça. Se, por um lado houve a supressão do controle das fronteiras internas, por outro lado observamos que foram aplicadas as medidas compensatórias no controle das fronteiras externas. Em face deste feito, tornou-se indispensável à criação de mecanismos que garantissem a manutenção da segurança pública e da ordem pública, bem como também salvaguardassem a segurança no território dos Estados-Membros²³⁷. Portanto, o citado sistema possui dupla funcionalidade neste âmbito, seja pelo controle das fronteiras, ou mesmo no processamento de emissão de vistos²³⁸. No que tange a aplicação da política de migração europeia, o *SIS II* pretende, não somente atuar com o propósito de aplicação das leis criminais, mas também servir como instrumento de

²³³ Em sede da Agência dos Direitos Fundamentais.

²³⁴ Regulamento (CE) n°1987/2006, de 20 de dezembro, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (*SIS II*). O actual sistema *SIS II* substitui o anterior *SIS I* – criado pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, assinada em 19 de junho de 1990 (designada Convenção de Schengen) - nos termos do considerando (2) do Reg. (CE) n°1987/2006 de 20 de dezembro.

²³⁵ Acessível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf (último acesso em 06.11.2015)

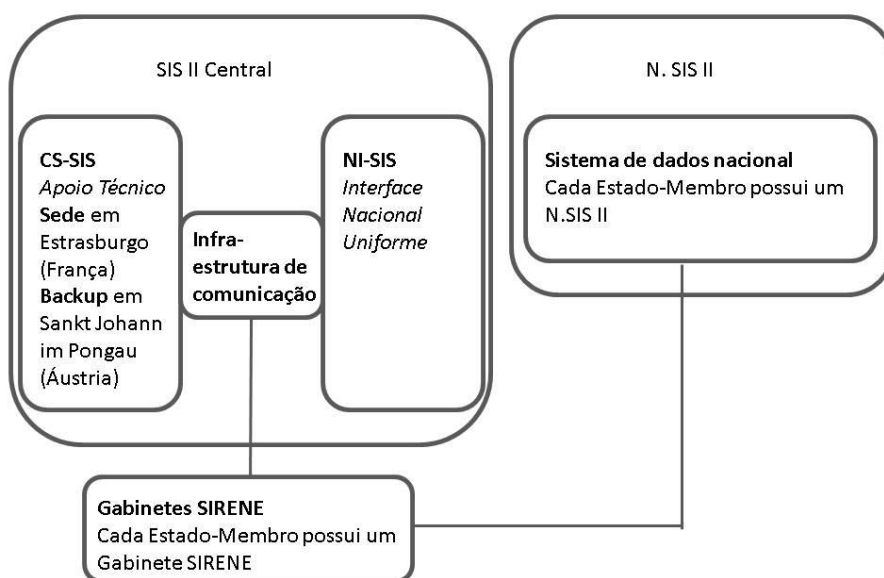
²³⁶ PEERS; GUILD, 2012, p. 97.

²³⁷ A segurança inclui à *circulação das pessoas nos seus territórios* conforme se extrai do art. 1º, n° 2, final, relativamente ao Título IV da Parte III, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

²³⁸ PEERS; GUILD, 2012, op. cit..

aplicação das provisões relevantes aduzidas do Acervo Schengen, mormente aquelas sugeridas em sede do TUE em sua versão de Amsterdã de 1999.

Para se compreender melhor o funcionamento do aludido sistema, observaremos a ilustração a seguir que elucida com propriedade a arquitetura sugerida pelo artigo 4º e segs. do Reg. (CE) nº1987/2006, de 20 de Dezembro (SIS II):



Em breves comentários a cerca da ilustração exposta, há uma central para o suporte técnico e informativo sediada em Estrasburgo, na França, que partilha das informações necessárias. No caso da perda de informações, mormente aquelas gravadas em *datacenters*, é possível aceder ao *backup*²³⁹ sediado em Sankt Johann im Pongau, na Áustria.

Todavia, cada Estado-Membro possui um sistema próprio – designado N.SIS II – que irá compor a sua base de dados própria e que, seja por via direta ou através dos designados Gabinetes SIRENE, também individualizados em cada Estado-Membro, se comunicam uniformemente com base numa infra-estrutura de comunicação própria com a interface nacional uniforme – NI-SIS. A esta base comum de informações é a citada *interface nacional uniforme* quem cuida da organização e do armazenamento das informações cedidas por cada Estado-Membro. Observa-se, portanto que não há acesso

²³⁹ Cópia de segurança.

por parte de um Estado-Membro a base de dados nacional de outro Estado-Membro, senão pela única via de acesso, que se dá pela central controlada pela União Europeia (CS-SIS).

Em caráter complementar, a função dos Gabinetes SIRENE é a de coordenar a qualidade das informações introduzidas no SIS II. Por isso que a cada Estado-Membro é incumbido à designação da autoridade competente que assegurará o intercâmbio de todas as informações suplementares correspondentes²⁴⁰.

A gama de instrumentos que auxiliam o pleno exercício no controle das fronteiras externas não se exaure nas já mencionadas. Há de citar o importante papel do sistema *Eurodac*²⁴¹, que em sede da aplicação do antigo regulamento Dublin II – responsável pelas regras para a análise de pedidos de asilo – desenvolveu outro mecanismo eficaz através da introdução do Regulamento (CE) n°2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro, relativo à criação do sistema *Eurodac* de comparação de impressões digitais²⁴² para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin.

“O sistema Eurodac permite aos países da União Europeia (UE) ajudar a identificar os requerentes de asilo, bem como as pessoas que foram interceptadas por ocasião da passagem ilegal de uma fronteira externa da União. Comparando as impressões digitais, os países da UE podem verificar se um requerente de asilo ou um estrangeiro que se encontre ilegalmente no seu território já formulou um pedido num outro país da UE ou se um requerente de asilo entrou irregularmente no território da União.”²⁴³

Em nota adicional, vale lembrar que o presente regulamento é aplicado por todos os países da UE, bem como por países que aplicam o Regulamento Dublin, ou seja, a Islândia, a Noruega e a Suíça.

A riqueza de dados que surge com implantação desta “tecnologia” permite o acesso a diversas informações pela leitura biométrica individual, ou seja, é possível aceder a dados como: o país da UE de origem; o sexo da pessoa; o lugar e a data do

²⁴⁰ Artigo 7° do Regulamento (CE) n°1987/2006, de 20 de dezembro (SIS II).

²⁴¹ Do termo em inglês: *European Dactyloscopy*.

²⁴² O já citado SIS II já possui a capacidade de armazenar dados biométricos, diferentemente do que se tinha no SIS de primeira geração.

²⁴³ Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:133081&from=EN> (último acesso em 06.11.2015).

pedido de asilo ou da intercepção da pessoa; o numero de referência; a data da recolha das impressões; a data da transmissão dos dados à Unidade Central^{244 245}.

O Regulamento Eurodac possui *atos ulteriores*²⁴⁶ que podem ser relacionados em face das inovações e desenvolvimentos que por ventura surgiram no curso de suas atividades²⁴⁷. Assim sendo, é o caso do Regulamento (CE) n°407/2002 do Conselho, de 28 de Fevereiro, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) n°2725/2000 (Eurodac), em conformidade com o artigo 22° do Regulamento Eurodac, e que se resume na adoção de certas disposições a fim de assegurar a transmissão e a comparação de impressões digitais, bem como a definição das funções da Unidade Central, cuja qual define as modalidades técnicas de transmissão das impressões digitais por via eletrônica.

A lista de Regulamentos pertinentes ao Eurodac não se exaure nos supramencionados pelo que é importante lembrar que, em 26 de Junho de 2013 fora instituído o Regulamento (UE) n°603/2013, este voltado para algumas alterações substanciais do já citado Regulamento (CE) n°2725/2000 (Eurodac). Conforme o considerando (4) do Reg. (UE) n°603/2013 que prevê:

“Para efeitos da aplicação do Regulamento (UE) n.o 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de país terceiro ou um apátrida, é necessário determinar a identidade dos requerentes de proteção internacional e das pessoas interceptadas por ocasião da passagem ilegal das fronteiras externas da União. Para efeitos da aplicação do Regulamento (UE) n.o 604/2013, nomeadamente do artigo 18.o, n.o 1, alíneas b) e d), é igualmente desejável que qualquer Estado-Membro possa verificar se um nacional de país terceiro ou apátrida encontrado em situação irregular no seu território apresentou um pedido de proteção internacional noutro Estado-Membro.”

Em suma, não cabe ao objetivo maior do estudo discorrer analiticamente sobre tais documentos, pelo que nos é válido a existência de tais mecanismos na almejada

²⁴⁴ A função da *Unidade Central* está contida no artigo 3° do Regulamento Eurodac

²⁴⁵ Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33081&from=EN> (último acesso em 06.11.2015)

²⁴⁶ Entre outros, a Decisão 2008/147/CE, de 28 de Janeiro; a Decisão 2006/188/CE, de 21 de Fevereiro; e a Decisão 2001/258/CE, de 15 de Março.

²⁴⁷ Para maiores esclarecimentos, consultar o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 2 de agosto de 2010 [COM(2010) 415 final – não publicado no Jornal Oficial].

busca pela eficácia no controle das fronteiras externas; e a questão dos imigrantes ilegais, bem como os consequentes pedidos de asilo que têm sido alvo de vasta discussão no cenário europeu, hodiernamente. Neste sentido há também uma preocupação da União na extensão da atuação do sistema Eurodac para a investigação das atividades criminosas e terroristas, além da mera função de consulta aos pedidos de asilo²⁴⁸, ou seja, em sede de cooperação policial pode a Europol ou autoridade designada pelos Estados-Membros aceder à base de dados datiloscópicos (Sistema Central) para aplicação da lei penal.

Em consequência, a proteção dos dados pessoais que circulam por dentro os diversos sistemas de informações em nível europeu são protegidos por força do Regulamento (CE) n°45/2001 e constituem parte da função da Agência, conforme disposto no artigo 2º, n°1, alínea ‘h’ do Regulamento Frontex. Também é coerente afirmar que, com base na proteção de dados, “(...) a consulta ao sistema de informações deve ser requerido a Agência pelo Estado-Membro de acolhimento, e somente no que tange a execução de tarefas relativamente às operações designadas. (...) as consultas são matéria da União e da Lei de proteção de dados nacional.”²⁴⁹ Neste sentido, o principal objetivo pela criação do aludido Regulamento vai no sentido de proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente o direito à vida privada²⁵⁰.

Uma última nota segue no sentido de que todos os mecanismos supraanalisados formam uma gama de instrumentos que tornam mais eficaz o exercício – num nível institucionalizado – dos órgãos da União no controle das fronteiras externas e, portanto simultaneamente à atuação da Agência Frontex, alvo da pesquisa.

2.6. Atividades de Treinamento e Formação

Partindo da premissa a que Steve Peers pondera em sede de seus estudos:

“O desenvolvimento e a implementação de um currículo padronizado de treinamento as guardas de fronteira é uma das funções da Frontex. É responsável pelo treinamento, no nível Europeu, de instrutores para as tropas nacionais de guardas de fronteiras. (...) entre os

²⁴⁸ Considerandos (14) e (15) do Regulamento (UE) n°603/2013.

²⁴⁹ PEERS; GUILD, 2012, p. 142. (tradução nossa).

²⁵⁰ Artigo 1º; 11º-A; 11º-C; e 11º-C-A, do Regulamento (CE) n°45/2001, de 18 de dezembro de 2000.

treinamentos especializados, a Frontex promove treinamentos na área dos direitos fundamentais”²⁵¹

E com fundamento no já exposto objetivo da política comunitária relativamente às fronteiras externas da União Europeia, cujo qual visa pela instituição de uma gestão integrada que garanta um nível *elevado e uniforme* de controle e vigilância que se desenvolvem mecanismos como o *modelo de avaliação comum integrada dos riscos*, tratado pelo tópico anterior, bem como outros tais quais: o dever da Agência em capacitar/ treinar os agentes ao pleno exercício no controlo e vigilância das fronteiras externas; e a incumbência de formação²⁵², num nível europeu, seja aos instrutores nacionais de guardas de fronteiras ou mesmo aos agentes dos serviços nacionais competentes, conforme nos remonta o considerando (7) do Regulamento Frontex.

Portanto, o artigo 5º do Regulamento Frontex nos conduz ao dever de formação dos guardas de fronteira, por ora tratado como uma das funções da Agência e indispensável ao objetivo maior supra. Então, tal qual vemos na formação militar interna a qualquer Estado soberano, nestes moldes é entregue a Agência a capacidade de gerir e organizar cursos para a formação avançada para suas funções e poderes, voltados aos guardas de fronteiras que fazem parte das *EEGF's*. Em desenvolvimento, a formação abrange a revisão legislativa da União, às disposições de direito internacional, inclusive dos já citados direitos fundamentais.

A preterida formação é extensível aos instrutores dos guardas de fronteira nacionais dos Estados-Membros, e abarca principalmente os direitos fundamentais, mormente o acesso à proteção internacional e no que se refere ao direito marítimo aplicável, seguindo a ambição do já citado Regulamento nº656/2014, de 15 de Maio²⁵³.

A autonomia da Agência perfila por campos mais extensos, como a formação dos agentes dos serviços competentes dos Estados-Membros, para além dos instrutores, inclusive na possibilidade de se estabelecerem programas de intercâmbio que permitam

²⁵¹ PEERS; GUILD, 2012, p. 146. (tradução nossa).

²⁵² “A criação da agência pode ser defendida com base na necessidade de conhecimento técnico e complexidade operacional envolvida” (SCHOUT; WOLFF, 2013).

²⁵³ Observa-se que a nova tendência é a sugerida substituição da segurança internacional/ global para a ‘nova’ segurança humana.

que os guardas de fronteiras das EEGF's consigam adquirir novos conhecimentos a partir das experiências e boas práticas de outros Estados-Membros.

Ademais, também é previsto em sede das *RABITS*, as já mencionadas *Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras*, por força do Regulamento (CE) n°863/2007, que integra o Regulamento Frontex, o artigo 8°-C que trata do dever da Agência em formar/capacitar os agentes que integram o *Contingente de Intervenção Rápida*²⁵⁴, aplicável no exercício específico das mesmas, na luz do artigo 8°-A do Regulamento Frontex.

A Agência Frontex não desenvolve essa função medular sem o auxílio de outros organismos, em nível europeu, ao exemplo da Europol; ou mesmo internacionalmente, pela ação conjunta das organizações internacionais ou de Estados terceiros, motivo pelo qual o estudo dedica à próxima unidade.

2.7.Cooperação com a Europol, Organizações Internacionais e Estados Terceiros

O trabalho em consonância aos outros órgãos e agências é crucial para que se atinja um nível de excelência no controle e vigilância das fronteiras externas, pelo que a Agência Frontex mantém sempre um comportamento cooperativo, tanto no nível europeu quanto no cenário internacional, seja este por acordos com organizações internacionais ou com Estados terceiros.

Desta forma a Agência atua proativamente conforme pontua Peers: “*Dentre os diversos acordos que a Frontex promove no âmbito internacional, há muitos na área de migração e de direitos fundamentais incluindo a Europol, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (...)*”²⁵⁵

A cooperação com a Europol²⁵⁶ - organização internacional - é das facetas instrumentais mais importantes na atuação da Agência, haja vista que o preterido *Serviço Europeu de Polícia (Europol)* teve sua origem no Grupo TREVI, citado noutrora no âmbito da gênese da Agência Frontex, ou seja, a preocupação com a elevação das ocorrências criminosas transfronteiriças também foi causa para a sua criação. Ao passo que a Frontex atua na cooperação e gestão do controle e vigilância

²⁵⁴ Definição: Equipes destacadas para o fim das intervenções rápidas (Artigo 4°, n°2 do Regulamento (CE) n°863/2007).

²⁵⁵ PEERS; GUILD, 2012, p. 147. (tradução nossa).

²⁵⁶ Artigo 13° do Regulamento Frontex.

das fronteiras externas, a Europol intervém como órgão de inteligência no combate aos crimes internacionais, num exercício cooperativo com as autoridades nacionais dos Estados-Membros da União. A Europol não possui autonomia na condução das investigações e tampouco no aprisionamento de suspeitos, pelo que trata destas matérias, através de instrumentos como a troca de informações, a análise de inteligência, formação e treinamento dos agentes em conjunto as autoridades nacionais competentes. Assim como a Frontex, a Europol possui acordos com organizações internacionais e Estados terceiros no combate ao crime organizado de dimensão internacional, como é o caso do acordo com a Interpol e os Estados Unidos, o Canadá entre outros. Em face da insurgência de inúmeros meios tecnológicos, a Europol também possui um centro que cuida dos crimes cometidos pela internet, ou seja, é o que constitui a base do *European Cybercrime Centre EC3*²⁵⁷, que constitui uma organização da União que opera junto da Europol em Haia, nos Países Baixos.

Em termos, a Europol exerce dupla função: num primeiro momento como **organismo informativo**, como se extrai do n.º2, a), do art.88º, TFUE, quanto a *função de recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações* transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros ou por instâncias ou países terceiros. Já num segundo plano, possui um **cariz operacional**, do qual *coordena, organiza e realiza investigações e acções operacionais*, conduzidas em conjunto com as autoridades dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, em articulação com a Eurojust²⁵⁸, como se demonstra do n.º2, b), do art.88º, TFUE.

Não obstante a função de cooperação da Frontex com a Europol, também é pertinente citar o artigo 14º do Regulamento Frontex, donde se pode extrair a nota complementar que Steve Peers profere:

“A Frontex considera a cooperação operacional com países terceiros como parte integrante da missão da Agência, e ferramenta indispensável no combate à imigração ilegal e crimes

²⁵⁷ Com início de sua atividade em janeiro de 2013, o EC3 é uma organização que atua com função de inteligência junto a Europol. Criado em desenvolvimento a função de organismo de inteligência europeu (Europol) no combate aos crimes internacionais, por força dos artigos 87º e 88º, do TFUE.

²⁵⁸ Artigo 85º, do TFUE.

transfronteiriços. (...) a cooperação inclui troca de informações, análise de riscos, treinamento, pesquisa e desenvolvimento, operações conjuntas e projetos-piloto.”²⁵⁹

Nos mesmos moldes das demais cooperações, a Agência Frontex também atua de forma proativa nos acordos de cariz internacional, em cooperação aos Estados terceiros, mormente no quadro de política de relações externas da União, no que diz respeito aos direitos humanos. Neste sentido recorda a presente análise que em matéria de gestão de fronteiras, a importância destes acordos cooperacionais encontra fundamento nos já citados direitos fundamentais e da dignidade humana em que são promovidos.

2.8. Estrutura Organizacional

A Agência, definida anteriormente como um organismo da União eivado de personalidade jurídica, portanto independente no que diz respeito às questões técnicas, e que também goza da capacidade jurídica para adquirir, alienar bens móveis e imóveis e estar em juízo, é considerada um verdadeiro órgão institucionalizado europeu, e que assim pode ser observado por sua *estrutura interna*, atual ponto a ser analisado.

A afirmação que Steve Peers faz em sua obra em que “*A Frontex é composta por um Conselho de Administração e um Diretor Executivo, conforme Regulamento Frontex.*”²⁶⁰ Vai de encontro a idéia de estrutura organizacional, uma vez que a toda decisão na direção do órgão, é necessário que se definam funções e lhes atribuam poderes.

Ao definir a pessoa do *diretor executivo*, adotamos aquela trazida por Peers:

“O Diretor Executivo é o responsável pela gestão diária da Agência. (...) desenvolve programas de trabalho e atividades em consideração e adoção pelo Conselho de Administração. É autorizado a agir como autoridade nomeada da Agência e possui o encargo de preparar as estimativas de receitas e despesas do ano seguinte. (...) deve garantir o funcionamento da Agência de acordo com o Regulamento Frontex.”²⁶¹

Com isso, torna-se mistér a leitura do artigo 25º do Regulamento Frontex que delimita as funções e competências do designado *diretor executivo*. Portanto caberá ao

²⁵⁹ PEERS; GUILD, 2012, p. 147. (tradução nossa).

²⁶⁰ PEERS; GUILD, 2012, p. 148. (tradução nossa).

²⁶¹ PEERS; GUILD, 2012, p. 149. (tradução nossa).

diretor executivo, para além do papel de representação da Agência, a administração direta da mesma, sem qualquer vinculação a quaisquer instruções de governos ou quaisquer outros organismos (imparcialidade política). Importante citar que a limitação do poder do *diretor executivo* se resume na apresentação de relatórios solicitados pelo Parlamento Europeu, ou mesmo ao Conselho a quem deverá ‘prestar contas’, bem como através dos relatórios gerais da Agência, referentes ao ano transato; do programa de trabalho para o ano seguinte; e do plano plurianual da Agência.

Dentre as principais funções estão: (1) a preparação e execução das decisões, dos programas e das actividades aprovadas pelo *conselho de administração*; (2) a tomada de medidas necessárias, incluindo a adopção de instruções administrativas internas e a publicação de comunicações; (3) o preparo dos mencionados relatórios e programas; o exercício das competências previstas pelo art. 17º, nº2, do Regulamento Frontex; (4) a previsão e execução orçamentária, conforme arts. 29º e 30º do Regulamento Frontex; (5) o asseguramento dos citados *planos operacionais*.

Contudo, o *diretor executivo*²⁶² é empossado pelo exercício do conselho de administração, cujo qual tomará a decisão sob a votação da maioria de dois terços de seus membros com direito de voto. Ao conselho também caberá nomear o *diretor executivo adjunto*, que mediante a proposta do *diretor executivo*, tomará a decisão nos mesmos moldes de maioria dos dois terços. O *diretor executivo adjunto* atuará na ausência ou impedimento do *diretor executivo*.

A atuação do *diretor executivo* é assistida pelas (1) *equipes de suporte especializado* e (2) *suporte executivo*. Ao passo que (1) as *equipes de suporte especializado* compreendem os conselheiros especiais em relações externas, o desenvolvimento estratégico, planejamento e controle, gestão da qualidade, transparência e informação; (2) as *equipes de suporte executivo* são compostas por diretores ajudantes de campo e assistentes pessoais.

Em prosseguimento, Peers resume a função do *conselho de administração* em:

²⁶² Desde 16 de Janeiro de 2016, como diretor executivo, Fabrice Leggeri e; desde 2 de Janeiro, como diretor executivo adjunto, Gil Arias.

“O Conselho de Administração provê direcionamento estratégico a Agência, através da adoção de um programa anual de tarefas. Também prepara relatórios sobre os trabalhos feitos pela a Agência no findo ano. O Conselho possui também variadas funções orçamentais, estabelecendo a estrutura organizacional da Frontex e a adoção da política de gestão pessoal da Agência.”²⁶³

Portanto, a extensão das funções do *conselho* pode ser vista pelo artigo 20º do Regulamento Frontex, ponto sem destaque para a atual análise em virtude da sua complexidade e não pertinência ao objetivo maior.

Destarte, a atuação a nível europeu da Agência exige que se desenvolvam mecanismos para o seu pleno e eficaz exercício. Para tal há de se destacar a presença dos *agentes de coordenação*, que conforme o artigo 8º-G do Regulamento Frontex, definidos como peritos do pessoal da Agência, que acompanham as equipes na qualidade de agentes de coordenação. São designados pelo *diretor executivo*, e comunicados aos Estados-Membros de acolhimento. Como já vimos, cumprirá ao *agente de coordenação* verificar a correta execução do *plano operacional*, manter a Agência informada quanto aos destacamentos das equipes, agindo assim como intermediador entre a Agência e o Estado-Membro de acolhimento, bem como entre os membros das equipes. A limitação do poder do *agente de coordenação* está na mera reprodução das instruções enviadas pela Agência.

Contudo é importante desenvolver, a título ilustrativo, um quadro hierárquico que resuma a estrutura interna da Agência para que posteriormente possamos comparar com o modelo brasileiro. Observa-se que:

“A Agência é composta por três divisões: (1) **divisão de operações** (2) **divisão de capacitação** e (3) **administração**. Cada uma delas dirigida por um diretor. A **Divisão de Operações** compreende três unidades: a *Unidade de Operações*, a *Unidade de Análise de Riscos* e o *Centro de Situação da Frontex*. Já a **Divisão de Capacitação** aborda outras três unidades: a *Unidade de Treinamento*, a *Unidade de Recursos Agrupados* e a *Unidade de Pesquisa e Desenvolvimento*. Por fim, a **Divisão Administrativa** e composta pelas unidades: de *Serviços Administrativos*, de *Assuntos Legais*, e de *Finanças e Aquisições*”²⁶⁴
(grifos nossos)

²⁶³ PEERS; GUILD, 2012, p. 148. (tradução nossa).

²⁶⁴ PEERS; GUILD, 2012, p. 150. (tradução nossa).

A natureza independente da Agência permite que o exercício orçamentário e financeiro seja conduzido única e exclusivamente pela própria Frontex, resguardados os limites das regras financeiras aplicáveis, como se verá adiante.

Em face da já aludida Comunicação que fez alterar o Regulamento Frontex, por força do Reg. (UE) n°1168/2011, entrega a Agência autonomia para conduzir financeiramente as operações conjuntas com sua própria provisão orçamentária de acordo com as regras financeiras²⁶⁷ aplicáveis a Agência. Portanto, pode a Frontex financiar ou cofinanciar as *operações conjuntas*, os *projetos-piloto*, assim como as *intervenções rápidas* nas fronteiras externas. Dentre as diversas fontes orçamentais:

*“A Frontex recebe recursos de inúmeras fontes. Podem ser através de subsídios da União, contribuições dos países associados ao Espaço Schengen e outras taxas cobradas por serviços prestados. Os Estados-Membros também podem fazer contribuições voluntárias.”*²⁶⁸

Em desenvolvimento, é importante citar como recurso da política de fronteiras, em reforço do ELSJ e à aplicação do princípio da solidariedade entre os Estados-Membros, a criação do *Fundo para as Fronteiras Externas*, com base na Decisão n°574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007. Em suma: *“O Fundo tem como objetivos gerais, designadamente, a aplicação uniforme do CF e a melhoria da gestão das atividades organizadas pelos serviços consulares e outros serviços dos Estados-Membros nos países terceiros, bem como a cooperação entre eles no que se refere aos fluxos de nacionais destes países para a União Europeia.”*²⁶⁹

Entretanto, Nuno Piçarra adiciona que:

*“Entre os objetivos específicos do Fundo pontificam os de melhorar não só a capacidade e as qualificações dos guardas de fronteiras para executarem as suas missões de vigilância, de aconselhamento e de controle, mas também o intercâmbio de informações a nível nacional entre as autoridades responsáveis pela gestão das fronteiras externas e entre estas e outras autoridades responsáveis nos domínios da migração, asilo e outras questões conexas.”*²⁷⁰

²⁶⁷ Capítulo IV do Regulamento (CE) n° 2007/2004, de 26 de outubro de 2004.

²⁶⁸ PEERS; GUILD, 2012, p. 150. (tradução nossa).

²⁶⁹ PIÇARRA, 2010, p. 960.

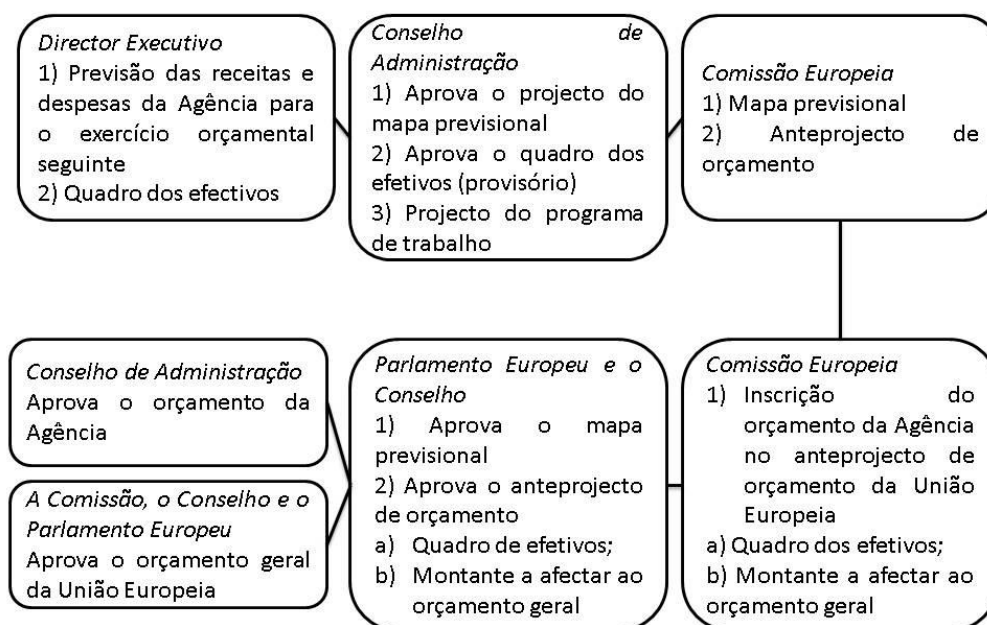
²⁷⁰ PIÇARRA, 2010, p. 961.

É possível por fim, notar que a questão orçamentária e a adoção do ônus à Agência Frontex em custear por diversas vias as atividades sugeridas é constantemente abordada ao longo do Regulamento. Citemos, a título de exemplo, o considerando (16) do Regulamento Frontex, que introduz o conceito de *plena autonomia e independência* da Agência, conquanto a permite financiar as mencionadas *operações conjuntas* e os *projetos-piloto*, como demonstra o artigo 3º, nº4, do Regulamento Frontex, aplicáveis igualmente às *intervenções rápidas* (nº5 do artigo 3º do Regulamento Frontex). Neste diapasão a Agência suporta também os custos decorrentes da disponibilização pelos Estados-Membros dos seus guardas de fronteira para as *EEGF's*, detalhados pelo artigo 3º-B, nº6, do Regulamento Frontex. Também é lucido observar o disposto no artigo 8º-H que trata do suporte integral das disponibilizações feitas pelos Estados-Membros de seus agentes nas respectivas guardas de fronteira para os efeitos específicos expressos no artigo em monta.

Relativamente aos equipamentos técnicos, pode a Agência adquirir em copropriedade com um Estado-Membro, ou mesmo alugar, se assim lhe convir. Devem ser observadas as previsões orçamentárias nos termos do artigo 29º, nº9 do dito Regulamento. Incumbe a Agência também a manutenção dos mesmos, bem como sua utilização, de acordo com a regra contida no nº5 do artigo 7º do Regulamento Frontex.

Em última nota do atual tópico, cumpre ao *diretor executivo* a função de elaborar a previsão das receitas e despesas da Agência de acordo com o artigo 29º, e executar o orçamento de acordo com o artigo 30º. Destas notas vale observar o aludido artigo 29º, que cuida do Título IV relativo ao orçamento da Agência, que define as receitas e despesas, as quais devem ser estruturadas, proporcionalmente, pelo *diretor executivo*, formando o projeto de mapa previsional e o programa de trabalho. Posteriormente estes documentos passam pela aprovação do *conselho de administração* e ulterior apreciação da Comissão, cuja qual se incumbe de transmitir ao Parlamento Europeu e ao Conselho, juntamente com o anteprojeto de orçamento da União Europeia. Após a subvenção destinada a Agência, o *conselho de administração* aprova o orçamento desta, que só se torna efetivo após a aprovação do orçamento maior, dito orçamento geral da União Europeia, nos termos do artigo 29º em análise. A partir desta etapa de aprovação e implementação orçamental, cumpre – nos termos do artigo 30º - a

execução que deve ser feita pelo *director executivo*, e se inicia com o perfazimento das contas definitivas, posterior às observações do Tribunal de Contas (cf. Art. 129º do Regulamento Financeiro Geral). Cabe ao *conselho de administração* o parecer. Entretanto, as disposições financeiras são aplicáveis em respeito aos documentos mencionados pelo artigo 32º do Regulamento Frontex, indispensáveis ao correto exercício da Agência. Em suma, observemos o gráfico a seguir em que clarifica a ideia procedimental exposta pelo Regulamento Frontex.



Em última nota vale ressaltar que toda a atividade é monitorada pelo Tribunal de Contas da União, e que, diante de qualquer alteração ao orçamento, o mesmo procedimento deve ser considerado. Além disso, o controle orçamentário se dará pelo contato entre o contabilista da Agência e o contabilista da União, em respeito às normas aplicáveis por força do Regulamento Financeiro Geral²⁷¹, instituído pelo Regulamento (CE, Euratom) n°1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho. O contato se dá por via de relatórios sobre a gestão orçamental e financeira do atual exercício, momento em que serão consolidadas – pelo contabilista da Comissão - as contas provisórias das instituições e organismos descentralizados, que é o caso da Agência Frontex. O

²⁷¹ Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias.

Contabilista da Comissão, por sua vez, atua em conjunto ao Tribunal de Contas da União, e sempre deverá comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

2.10. A Proposta da Comissão Europeia como Advento Inovador

Há, contudo, inovações que merecem destaque no cenário europeu, ainda que em sua fase embrionária, mas que representam a intenção de grandes mudanças no sistema de gestão e cooperação das fronteiras externas vigente.

É neste diapasão que se propõe em sede da Comissão Europeia²⁷² a configuração de uma **Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia**. O documento realça, em memorando explanatório inicial a cerca dos motivos que ensejam o desenvolvimento do aludido instrumento - que, diga-se de passagem, é dos mais inovadores no contexto da gestão e cooperação das fronteiras externas à União – e assim se torna possível perceber o real destino do documento proposto pela Comissão nesta altura.

Portanto, dentre os fatores que levaram a Proposta em pauta estão: (a) uma resposta eficaz ao afluxo maciço migratório ilegal constatado em 2015²⁷³; (b) a incapacidade dos Estados-Membros em gerir todos os processos de migração em face do grande afluxo citado; (c) a consequente instabilidade gerada na Área Schengen (espaço de fronteiras internas comuns, livre de controle fronteiriço) por causa das migrações irregulares; (d) uma resposta aos ataques terroristas ocorridos no dia 13 de novembro em Paris, na França; (e) a adequada atuação da Frontex e de seus agentes em respeito aos aludidos direitos fundamentais.

Denominado pelo termo “pacote de fronteiras”²⁷⁴, a Proposta envereda pelo reforço do controle das fronteiras externas em prol da manutenção do Espaço Schengen, e consequentemente do Mercado Único Europeu. Intenciona-se a criação de uma *Agência de Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia*, assim como a própria *Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia*. Importa salientar que ambas são criadas sob a égide da Frontex e buscam providenciar maiores competências na efetiva gestão das fronteiras externas.

²⁷² Proposta da Comissão Europeia de 15 de Dezembro de 2015. Estrasburgo (COM (2015) 671 final)

²⁷³ Estimam-se em 1.5 milhão as pessoas que atravessaram ilegalmente as fronteiras da União no período compreendido entre janeiro e novembro de 2015.

²⁷⁴ *Borders Package*

A pesquisa considera um grande passo em comparação ao que temos no modelo atinente ao estado federal, mas que obviamente exigirá muita cooperação entre os Estados-Membros, uma vez que se deverão abdicar de princípios como o da territorialidade, e isto impactará diretamente na soberania nacional de cada Estado envolvido.

Ainda no tocante a Proposta da Comissão, devemos observar alguns pontos relevantes como a definição do termo *integração da gestão das fronteiras*, que neste momento vai além do mero controle das fronteiras externas, incluindo assim a responsabilização dos Estados terceiros envolvidos nas irregularidades de seus nacionais; bem como no aprimoramento da análise de riscos em cooperação aos sistemas nacionais dos Estados-Membros, Estados terceiros e sistemas robustos de TI que integram o todo.

Dentre as funções da citada *Guarda* serão: (a) o reforço das capacidades de atuação dos Estados-Membros por via das operações-conjuntas e das intervenções rápidas nas fronteiras; (b) capacidade de atuar em casos de urgente risco e que não sejam possíveis os deslocamentos das guardas nacionais designadas; (c) alargamento da competência de monitoramento e supervisão; (d) o aprimoramento da integração do sistema EUROSUR no combate as vulnerabilidades assim avaliadas por este.

Assim, passa a ser possível a intervenção da Agência em situações de emergência sem a requisição de um Estado-Membro, nos casos em que haja deficiência e sejam detectadas vulnerabilidades nos desafios emergentes relativos às fronteiras externas. Nestes casos excepcionais, a Agência, primeiramente, recomenda ao Estado-Membro as medidas corretivas num determinado período, que em caso de falha, permite à aplicação autônoma das medidas operacionais cabíveis. Importante lembrar que as intervenções imediatas vão sempre à votação da Comissão²⁷⁵.

A Proposta em análise não se exaure nos pontos já suscitados, pelo que também busca definir as funções da almejada **Guarda Costeira Europeia**. Em consequência ao fluxo de migrantes ilegais, mormente pelas designadas rotas do Mediterrâneo, são necessárias mudanças que se resumem numa atuação conjunta das guardas costeiras

²⁷⁵ Regulamento (UE) n°182/2011.

nacionais com a *Agência de Controle das Pescas Europeia*, e a *Agência Europeia de Segurança Marítima*, e que, em consonância a ‘nova’ **Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia**, atuarão sempre em sintonia na segurança das fronteiras externas no Mar do Mediterrâneo (ver a ilustração a seguir).



Uma nota importante está no âmbito de atuação da Agência no ‘novo’ Regulamento, que transcende a Área Schengen e os seus Estados associados e engloba a cooperação com Estados terceiros (os vizinhos por fronteira e os estados de origem e de trânsito das migrações ilegais).

Outro ponto de grande monta é o da criação de equipes de especialistas para resposta a situações de emergência (*rapid reserve pool of experts*); assim como o estabelecimento de guardas específicos para a garantia dos direitos fundamentais (*fundamental rights safeguards*), criados sob a égide da Estratégia para os Direitos Fundamentais, constituído sob a forma de um escritório próprio interno a Agência.

Todavia, também é necessária a revisão do Código de Fronteiras Schengen para retomar a identificação de entrada e saída de cidadãos europeus no Espaço Schengen, como atualmente são feitos aos nacionais de países terceiros, no controle das fronteiras

externas, uma vez que restou provado a participação de cidadãos europeus nos atos terroristas ocorridos no último dia 13 de novembro de 2015, em Paris²⁷⁶.

A ambição da atual análise é a de demonstrar o quão grandioso foi o passo no desenvolvimento da gestão e cooperação – num nível europeu – das fronteiras externas, mormente no tocante a adaptabilidade ao novo contexto sócio-político, pelo que a pesquisa se resguarda de quaisquer modificações ulteriores que possam descaracterizar as conclusões atingidas.

Ademais, como causa e consequência da hodierna medida tomada pela Comissão, no mesmo sentido, Nuno Piçarra conclui que, por força da análise comparada sobre a atuação do Direito da UE e o Direito Internacional que acoberta certos casos:

“(…) ‘o direito internacional complementar’, (...) tem dado um contributo decisivo para a expansão e o aprofundamento da competência da UE – e simultaneamente para o estabelecimento de limitações à soberania dos EM – a um nível sem paralelo entre as organizações internacionais, tornando-a inconfundível com qualquer outra.”²⁷⁷

É possível conduzir a conclusão parcial de que há uma intenção de grande valia na Proposta da Comissão Europeia supracitada, no sentido de aproximar o vigente modelo europeu aos modelos federalistas quando se sugere a criação da **Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia**, mas que não se confunde ao sistema federal, sobretudo porque no modelo europeu, há uma manutenção da soberania nacional dos Estados-Membros, assim como também da política intergovernamental de cooperação entre estes, sugerida pelo próprio documento em tela.

²⁷⁶ Acessível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ataques_de_novembro_de_2015_em_Paris (último acesso em 14.01.2016)

²⁷⁷ PIÇARRA, 2015, p. 34.

Capítulo III A Polícia Federal Brasileira

Inicialmente, a introdução da entidade policial federal em destaque deve prescindir da leitura e interpretação da já citada Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, que por força de seu artigo 144º, I, Par. 1º, institui a Polícia Federal para exercer a segurança pública na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, bem como dos bens e interesses da União, exercendo atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, repressão ao tráfico de entorpecentes, contrabando e descaminho, e exercendo com exclusividade as funções de polícia judiciária da União. Desde sua origem, em 1944²⁷⁸, atua como polícia judiciária e preventiva federal.

Sua função transcende aquela prevista na Constituição, pois que após observarmos o termo "*(...) segundo se dispuser em lei.*" (Art. 144º CRFB/1988) percebemos que quaisquer leis infraconstitucionais que ajam em consonância ao disposto na Constituição poderão ter efeito - e o têm - na operacionalização e na atuação da Polícia Federal.

Inicialmente é comum considerar – erroneamente - que a Polícia Federal, doravante denominada PF, seja estritamente uma polícia judiciária. Diferente das polícias estaduais - Civil e Militar - que possuem atribuições exclusivamente judiciárias (Polícia Civil) ou ostensivas (Polícia Militar), a PF detém o chamado *ciclo completo de polícia*. Isso significa que a PF tem atribuições tanto de polícia ostensiva como judiciária. A PF exerce as funções: *preventiva, investigativa e repressiva*, nos assuntos de sua competência.

Ressalte-se que, além da atividade policial, a PF também possui algumas atribuições de natureza regulatória. É o caso do Controle de Segurança Privada, do Sistema

²⁷⁸ A época do Governo de Getúlio Vargas – período do Estado Novo 1937-1945 – que por meio do Decreto-Lei nº 6378, de 28 de Março de 1944 define o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)

Nacional de Armas, e o Controle de Produtos Químicos. Aqui a PF se vale da função de polícia administrativa.

Todavia, não podemos deixar de citar a atuação da PF - órgão policial federal de natureza permanente - sempre em conjunto as Forças Armadas, conforme bem pontua Luiz Carlos Rocha “(...) a Polícia, função essencial do Estado, ao lado das Forças Armadas, mantém a ordem pública, protege o indivíduo e o seu patrimônio (...)”²⁷⁹.

3.1. As Funções da Polícia Federal Brasileira

Depois de feito um breve intróito da entidade em análise, passamos a elucidar as designadas funções da Polícia Federal, órgão alvo de nosso estudo. Assim sendo retomamos ao artigo 144º²⁸⁰ do texto constitucional, que prevê a sua criação e as designadas funções.

Conforme o citado artigo, a Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União, tem a função de: **(1)** apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; assim como outras **(2)** infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. Também deverá **(3)** prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; bem como **(4)** exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras²⁸¹. Não obstante também a já aludida função de **(5)** polícia judiciária da União.

O Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal²⁸² também é cristalino e direto quanto às funções da PF, quando em seu Capítulo I, especificamente no artigo 1º, não só define o Departamento de Polícia Federal – DPF como “*órgão permanente, específico singular, organizado e mantido pela União, e estruturado em carreira, com autonomia orçamentária, administrativa e financeira, diretamente subordinado ao*

²⁷⁹ ROCHA, 1991, p. 1.

²⁸⁰ Artigo 144º, da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 04 de Junho de 1998.

²⁸¹ O art.144º §2º e 3º complementa o cariz ostensivo no patrulhamento das rodovias e ferrovias no nível federal, tomados pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Ferroviária Federal, respectivamente.

²⁸² Portaria nº 2.877, de 20 de Dezembro de 2011.

Ministro de Estado da Justiça (...)”²⁸³, como também cuida de suas funções, por força das “(...) atribuições previstas no §1º do art. 144 da Constituição Federal, no §7º do art. 27 da Lei nº10.683, de 28 de maio de 2003 (...)”²⁸⁴. Recordar-se que o âmbito de atuação do designado órgão é federal, ou seja, abrange todo o território nacional.

Portanto se conclui que o exercício do denominado *poder de polícia* perfila por diversas áreas, desde aquelas de cariz ostensivo, até mesmo noutras de cariz repressivo, administrativo e preventivo, como já vimos anteriormente. Entretanto o norte do atual estudo envereda pela função de controle das fronteiras externas, aplicável na União Federativa Brasileira, o que por si só limita a pesquisa nestes termos. A esta função de *guardiã* das fronteiras da União, a Polícia Federal do Brasil exerce sempre em conjunto as demais funções, haja vista que controlar e vigiar as fronteiras significa também prevenir e reprimir o tráfico de drogas, reprimir crimes que tenham repercussão interestadual ou internacional, entre outras formas de criminalidade e/ ou ilegalidade.

Todavia a função de vigilância e gestão fronteiriça não se exaure no mero exercício de policiamento, mas, contudo, na atuação forte da União com fundamento numa política de desenvolvimento socioeconómico regional fronteiriço, para que haja sempre uma integração nacional eficaz e onnipresente. Assim sendo, é de responsabilidade da **Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)** “(...) o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira.”²⁸⁵ Em que engloba 588 municípios brasileiros localizados nesta zona.

3.2.As Atividades à Luz das Obrigações Internacionais

Em desenvolvimento ao que pudemos definir como as funções do órgão policial supracitado, é preciso perceber que – como visto no modelo europeu com o exemplo da Agência Frontex – a Polícia Federal não atua no exercício de suas funções de forma isolada e desconexa aos demais órgãos e instituições, sejam em nível nacional ou mesmo no âmbito internacional.

²⁸³ Artigo 1º, caput, da Portaria nº 2.877/ 2011.

²⁸⁴ Artigo 1º, caput, final, da Portaria nº 2.877/ 2011.

²⁸⁵ Acessível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira> (último acesso em 11.12.2015)

Primeiramente é preciso recordar que o Brasil, como Estado soberano, aderiu desde 1945, por força do Decreto nº19.841, de 22 de Outubro a promulgação da **Carta das Nações Unidas**, que fora o primeiro grande avanço mundial na busca da humanização das relações internacionais. Neste mesmo caminho também assina e ratifica o **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** (Decreto nº592/92, de 6 de Julho) e o **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (Decreto nº591/92, de 6 de Julho). Assim sendo, o Brasil se compromete perante o cenário mundial com relação aos valores inerentes à pessoa humana, mormente a dignidade e os derivados direitos fundamentais, implicando assim na adoção expressa e direta da **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**.

Destarte a Polícia Federal exerce suas funções em consonância aos acordos²⁸⁶ e demais parcerias²⁸⁷ internacionais que permitem a instalação de *adidâncias* espalhadas por vários países, sempre na busca da maior eficiência e eficácia pela prestação do serviço investigativo. Para além das *adidâncias*, há também uma quantidade considerável de *escritórios de ligação*, que funcionam sob a forma de *oficialatos de ligação* da Polícia Federal para atuação em resposta no cenário internacional. Conforme a Instrução Normativa nº056/2012²⁸⁸²⁸⁹, fica claro a predisposição do órgão policial na atuação brasileira em missões diplomáticas no exterior ou em missões transitórias de outra natureza. Como vimos no modelo europeu, há aqui também o interesse pela troca

²⁸⁶ Dentre os acordos de cooperação internacional: (1) o Acordo Mercosul para convalidação de registro temporário em permanente sobre a residência para nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Decreto nº6975/2009 e Portaria MJ nº04/2015 -; (2) a adoção do Sistema Nacional de Procurados e Impedidos em operação conjunta aos sistemas investigativos internacionais; (3) a ratificação da Convenção das Nações Unidas para o Crime Organizado Transnacional; (4) signatário do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI); entre outros.

²⁸⁷ A questão da **adoção internacional** adaptada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no nível nacional, em que define com rigor os processos de adoção internacional. As agências que pretenderem atuar nestes termos precisam se cadastrar – conforme a Portaria 815/99-DG/DPF, de 28 de Julho - junto a Polícia Federal, que funciona como pré-requisito perante a Autoridade Central Administrativa Federal (ACAF), bem como também devem adotar as regras previstas pelo consequente manual do usuário destinado a este fim – Manual do Sistema de Gerenciamento de Adoção Internacional, SIGAI-. [Portal da DPF: <http://www.pf.gov.br/servicos/adocao-internacional/> (último acesso em 24.11.2015)]

²⁸⁸ Instrução Normativa nº056/2012-DG/DPF, de 6 de Fevereiro de 2012. Aplicável sob a égide do Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela Portaria nº2.877, de 20 de Dezembro de 2011.

²⁸⁹ Conforme art. 1º, §1º e 2º, da IN 056/2012, o **Adido Policial Federal** é destacado para missão permanente no exterior, de natureza diplomática; conquanto o **Oficial de Ligação** represente tão somente a Polícia Federal, em missão transitória no exterior (arts. 4º e 5º da Lei nº5.809/72, de 10 de Outubro).

rápida e eficiente de informações sobre investigações policiais e segurança pública com instituições de outros países.

Neste diapasão é fundamental esclarecer que a Polícia Federal também atua em conjunto com a INTERPOL²⁹⁰, sendo considerada a sua representante brasileira nas investigações internacionais²⁹¹, repressão de crime transnacional, e pela busca de foragidos da Polícia de outros países que se encontrem no Brasil. É de se notar semelhança ao modelo europeu, em consonância ao que já vimos quando da análise da Agência Frontex em atuação conjunta aos Estados-Membros e as instituições internacionais, como a INTERPOL.

3.1. O Suporte Operacional e Técnico: A Atuação Conjunta das Forças Armadas

Doravante desenvolver-se-á o ponto do estudo em que se envereda pela descrição do atual *modus operandi* que constitui o exercício da Polícia Federal Brasileira e das Forças Armadas em conjunto aquela, na função de controle das fronteiras externas, alvo da análise.



Portanto, diante das diversas formas de atuação da Polícia Federal do Brasil, citemos os grupamentos que compõe o **COT**, ou **Comando de Operações Táticas da Polícia Federal**²⁹², criados através de treinamentos distintos e comuns. Atuam em todo o território nacional, com o objetivo maior de combater atos terroristas, como sequestros de aeronaves, atentados com bombas; não obstante também a atual função de apreensão de drogas, ações de desapropriação – resguardada a dimensão continental do Brasil –, conflitos rurais, segurança de dignatários, escolta de presos perigosos, ações nas fronteiras, gerenciamento de crises, etc..²⁹³. O COT

²⁹⁰ Do acrônimo em inglês: *International Criminal Police Organization* (Organização Internacional de Polícia Criminal)

²⁹¹ O Brasil se tornou membro da Interpol por força da 22ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. [Portal oficial da INTERPOL: <http://www.interpol.int/About-INTERPOL/International-partners/Public-partners> (último acesso em 24.11.2015)]

²⁹² As equipes atuam em intervenções de alto risco ou complexidade que exijam preparo superior ao convencional das forças policiais.

²⁹³ A operação Anaconda, contra o crime organizado; e a Operação COBRA (Colômbia-Brasil) que visa a desarticulação do narcotráfico na fronteira do Brasil com a Colômbia.

representa uma equipe de elite²⁹⁴ subordinada ao Departamento da Polícia Federal, em que uma das suas funções é a de controle e vigilância das fronteiras no nível federal, como referido, e, portanto faz sentido incluí-lo no rol do suporte operacional.

Todavia, o suporte operacional técnico caminha na mesma seara das funções constitucionalmente reconhecidas a Polícia Federal, como se pode extrair pela criação, por exemplo, da **Coordenação de Aviação Operacional (CAOP)**²⁹⁵, que participa como uma articulação da Polícia Federal do Brasil no apoio aéreo operacional²⁹⁶ às atividades da Polícia Federal, e demais órgãos de segurança pública a nível federal, tais como a Força Nacional de Segurança Pública²⁹⁷ e o Sistema Penitenciário Federal.

Conquanto o órgão permanente de policiamento federal exerça o apoio aéreo, pela mesma via exercerá também o controle, apoio e patrulhamento ostensivo marítimo, por força da criação do **Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM)**, em resposta ao aumento da criminalidade nos portos brasileiros. Sua atuação, no que tange o alvo da pesquisa, visa evitar a ocorrência de ilícitos penais nos rios da Amazônia e das fronteiras marítimas brasileiras. Os policiais do NEPOM são treinados para fiscalizar também o fluxo de navios em tráfego internacional, bem como na localização de clandestinos que, porventura venham nestas embarcações.

Ainda quanto aos mecanismos operacionais, é de grande valia citar os **Grupos de Pronta Intervenção (GPI's)**, que atuam desde 2009 em resposta urgencial, nos estados, a situações de alto risco. Vale observar que o GPI designado cumpre as ordens e atribuições do COT, já citado Comando de Operações Táticas. O grupo supra se assemelha com as *Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras - RABITS*, pelo que aqui são de competência extensiva a quaisquer questões urgentiais que sejam

²⁹⁴ Outros exemplos de *equipes de elite* no nível nacional são: o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da Polícia Militar Estadual, presente em diversos estados brasileiros; a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), presente no estado do Rio de Janeiro, compõe-se da unidade de operações especiais da Polícia Civil, todos capazes e destinados à atuação em alto grau de complexidade/risco.

²⁹⁵ Criada em 1986 por força da necessidade de apoio aéreo (transporte de policiais federais) além da autonomia em relação às Forças Armadas.

²⁹⁶ Há também o acordo entre a Polícia Federal e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para fins investigativos.

²⁹⁷ Quanto a FNSP, criada pelo Governo Lula em 2004, há uma discussão doutrinária quanto a sua inconstitucionalidade, haja vista que sua constituição afrontaria a previsão constitucional do art. 144º da CRFB que exaure o rol dos órgãos responsáveis pela segurança pública em nível federal.

suscitadas, quer nas fronteiras externas, ou em operações única e exclusivamente internas a um ou mais estados da Federação²⁹⁸.

Dentre outros domínios especializados que fazem parte da operacionalização – no nível nacional – da Polícia Federal, há o **Grupo Antibomba**; as **Delegacias de Repressão a Entorpecentes (DRE's)**; o **Serviço de Repressão a Crimes Cibernéticos (SRCC)**; o **Serviço de Repressão ao Desvio de Recursos Públicos (SRDP)**; o controle da segurança privada, por força da competência legal²⁹⁹ para exercer a regulação, controle e a fiscalização de toda a atividade de segurança privada no Brasil, incluindo as instituições bancárias e as empresas de segurança privada. Esta atividade é exercida pelas **Delegacias de Controle de Segurança Privada (DELESP)**, sempre em subordinação à **Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP)**.

No que tange a questão ambiental, salienta-se, primeiramente pelo acordo de cooperação técnica entre a Polícia Federal e o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)**, que desenvolve projetos e ações de interesse comum, mormente no combate aos crimes ambientais; com a consequente atuação das designadas **Delegacias Regionais de Combate a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DELEMAPH)**³⁰⁰. É cabível citar a título elucidativo a operação atual denominada *Arco de Fogo*, que consiste na atuação da Polícia Federal em conjunto com o IBAMA e demais órgãos envolvidos que persevera na luta contra crimes ambientais, fechando assim madeiras e carvoarias ilegais no estado do Pará, norte do país. Importante recordar que há também a atuação direta conjunta das Forças Nacionais de Segurança, que intervêm por força da requisição do Governador ou do Ministro de Estado³⁰¹ em auxílio federal para conter atos que atentam contra a lei e a ordem³⁰².

Dentre as diversas formas de atuação do órgão policial em tela, a Polícia Federal também atua sob a égide de *polícia administrativa*, pelo que o faz quando controla a

²⁹⁸ Exemplo sito ao ano de 2010, quando o GPI designado à intervenção ao Complexo do Alemão - região da cidade do Rio de Janeiro em que se encontrava tomada pelo controle do tráfico de drogas - reconquistou o controle estatal da mencionada região.

²⁹⁹ Lei n° 9.017/95.

³⁰⁰ Lei n° 9.605/98, de 12 de Fevereiro. Resguardada a cláusula de cooperação internacional neste sentido, a que compõe o artigo 77° da Lei em epígrafe.

³⁰¹ Decreto Presidencial n° 7.957, de 12 de Março de 2013.

³⁰² Recorda-se a atuação das Forças de Segurança Nacional na retomada do controle do complexo do alemão, no estado do Rio de Janeiro, em 2010.

entrada e saída de pessoas, seja pelas fronteiras terrestre, marítima ou aérea. A função de Polícia de Imigração é gerida pela **Coordenação Geral de Polícia de Imigração (CGPI)**, e comporta mais uma das funções previstas pelo texto fundamental, como elucidamos noutrora. O controle é semelhante ao que vimos no modelo europeu, do ponto de vista operacional, uma vez que o Espaço Schengen – concernente ao cenário europeu – nos permite visualizar uma fronteira externa comum, tal qual encontramos no Brasil – aqui num nível federal. A base de dados datiloscópicos; o cruzamento de informações e históricos de antecedentes criminais; e a interligação cooperacional em matéria judiciária civil e penal, coexiste em ambos os modelos. A menção específica aos pedidos de asilo e aos processos de imigração é, no caso brasileiro, de competência exclusiva da União Federal³⁰³, e não como vimos no modelo europeu entregue à jurisdição nacional de um só Estado-Membro conforme a aplicação dos regulamentos citados, mormente o Regulamento Dublin III³⁰⁴ aplicável aos pedidos de asilo ou o Código de Fronteiras Schengen (CFS) aos demais casos de imigração.

Ademais, conta também com a cooperação da **Polícia Rodoviária Federal** e da **Polícia Ferroviária Federal** quando, no curso do exercício da competência de controle das fronteiras, a Polícia Federal necessitar de cooperação institucional para atingir seus fins. São as situações em que haja perseguição que envolva rodovias federais que cruzem as fronteiras e linhas férreas que também tenham como ponto final outro país.

Por fim, as **Forças Armadas do Brasil**³⁰⁵, como forças federais subordinadas ao Ministério da Defesa, também exercem um papel representativo em atuação conjunta à Polícia Federal na operacionalização das funções de controle e vigilância fronteiriça. Entretanto, ao passo que no continente europeu a extensão fronteiriça marítima é a que mais gera infortúnios de diversas origens, no caso brasileiro não o é. Aqui temos mais de 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres, o que impõe um exaustivo trabalho nas mãos do *Exército Brasileiro*.

³⁰³ Não deixemos de citar o fato de o Brasil ser signatário da Convenção de Genebra de 1949, bem como a sua já citada sujeição ao TPI. Também ratificou o Estatuto dos Refugiados de 1951 por força da Lei nº 9.474, de 22 de Julho de 1997.

³⁰⁴ A presente análise resguarda qualquer possibilidade de suspensão ou revogação do atual Regulamento em face de acontecimentos ulteriores a data da pesquisa.

³⁰⁵ No sistema federal presidencialista brasileiro temos o Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica).

Não obstante, o Exército do Brasil possui também a designada **Brigada de Operações Especiais**, única na América Latina, além de uma **Força de Ação Rápida Estratégica**, que está hábil a interceder no caso de quaisquer agressões externas, num curto espaço de tempo. O controle fronteiro terrestre também é exercido consoante às diversas condições geográficas (diversidade de biomas) encontradas ao longo da extensão fronteira, estando presente em regiões eminentemente pantanosas, montanhosas, de caatinga ou mesmo selvagens, como é o caso da Amazônia. A designada Força de Ação Rápida Estratégica guarda semelhanças com as *RABITS*, advinda do modelo europeu. Entretanto há que se destacar do modelo brasileiro, que, novamente o arco de atuação é mais amplo, uma vez que as *RABITS* são de fato uma extensão das guardas de fronteira da Frontex, e, portanto seguem a função exclusiva de gestão e coordenação das fronteiras externas da União Europeia, não atuando senão no controle e vigilância fronteiro, este aqui considerado uma das várias funções que motivam o destacamento da Força de Ação Rápida Estratégica oriunda do modelo brasileiro, que pode da mesma forma abarcar questões internas aos estados da Federação, devido ao preenchimento preliminar de caráter urgencial.

Todavia, a atuação das Forças Armadas do Brasil não caminha de maneira desconexa a atuação da Polícia Federal do Brasil. Exemplo da cooperação é a atual operação designada *Ágata 1*³⁰⁶, tomada a cabo pelo Ministério da Defesa em desenvolvimento ao Plano Estratégico de Fronteira que consiste numa operação conjunta que envolve a Polícia Federal, o Exército, o já citado IBAMA, a Secretaria da Receita Federal (SRF), entre outros órgãos para o combate aos delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira da Amazônia Ocidental³⁰⁷. As Forças Armadas atuam por *atribuição subsidiária* concedida pela Lei Complementar nº136, de 25 de Agosto de 2010, mormente o artigo 16º-A.

Conclui-se que a atuação das Forças Armadas nas designadas missões não exclui a exclusividade do exercício da função de polícia judiciária entregue a Polícia Federal do Brasil pelo texto fundamental³⁰⁸. Assim também é possível afirmar que a segurança pública é exercida diretamente pelos entes designados pelo artigo 144º da Lei Maior,

³⁰⁶ Acessível em: <http://www.eb.mil.br/web/agata/a-operacao> (último acesso em 24.11.2015)

³⁰⁷ Coexistem acordos bilaterais entre o Brasil e a Colômbia neste sentido.

³⁰⁸ Artigo 18º, VII; e 16º-A da Lei Complementar nº136/2010 consoante ao artigo 144º, IV da CRFB/88.

pelo que é permitido, a *título subsidiário*, o suporte conjunto das Forças Armadas do Brasil, seja pela atuação direta do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica.

Em última nota, vale recordar o Capítulo II do Texto Fundamental a que trata das Forças Armadas, e que nos permite definir as funções naquilo que o artigo 142º expressamente prevê, ou seja, (1) a defesa da Pátria; (2) garantia dos poderes constitucionais; (3) garantia da lei e da ordem. Entretanto vale ressaltar que mesmo no exercício das designadas funções, o militar não poderá exercer quaisquer das competências que sejam de exclusividade da Polícia Federal do Brasil; como, por exemplo, a apreensão em flagrante delito de um criminoso no curso da operação exercida pelas Forças Armadas, cujas quais deverão dirigi-lo a apuração que será feita, exclusivamente, pelo policial federal no exercício da competência exclusiva de Polícia Judiciária, o qual dará continuidade iniciando o inquérito e, em momento posterior, apresentando o infrator à Justiça. Portanto, a PF tem o dever de apurar as infrações, iniciar o inquérito policial, investigar e capturar o criminoso e, após entregá-lo a Justiça. Ainda que com ressalvas, vale a premissa de que há sim uma atuação, sempre conjunta, das Forças Armadas.

3.2. Atividades de Pesquisa e os Mecanismos de Partilha de Informação

As atividades de pesquisa são dos recursos mais importantes intrínsecos a questão de segurança, seja de cariz nacional ou internacional, como o estudo constatou do modelo europeu noutro.

Assim sendo, o Governo Federal do Brasil, através da Lei nº 11.754, de 23 de Julho de 2008, que alterou a anterior Lei nº 10.683/03, de 28 de Maio, cria a **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República** – em desenvolvimento a ampla reforma da Administração Pública Federal que extinguiu o anterior Serviço Nacional de Informações, SNI -, que passa a atuar com força e função de Ministério da União Federal. A função primordial do **Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República** é a de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, que como já vimos cumpre o papel de Comandante Supremo das Forças Armadas do Brasil. Portanto, dentre as designadas funções previstas pelo texto legal está a de:

“(...) assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurando o exercício do poder de polícia, pela segurança do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e dos respectivos familiares (...)”³⁰⁹.

O artigo 6º delimita a estrutura básica do aludido Gabinete, qual seja: (1) o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas; (2) a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; (3) a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas; (4) o Gabinete; (5) a Secretaria Executiva; e (6) até duas Secretarias adjacentes. A importância desta estrutura encontra guarida na presente fase da análise, ao passo que as pesquisas são a principal razão da fomentação e desenvolvimento deste órgão intrínseco a União Federal.

Portanto, caberá a **Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)** o serviço de inteligência civil do Brasil. A *função principal* da agência é investigar ameaças reais e potenciais, bem como identificar oportunidades de interesse da sociedade e do Estado brasileiro, e defender o estado democrático de direito³¹⁰ e a soberania nacional. A ABIN foi criada – juntamente ao **Sistema Brasileiro de Inteligência, SISBIN** - durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1999³¹¹. Apesar de a agência ter sido criada há pouco tempo, a Atividade de Inteligência no Brasil já existe desde 1927.

O âmbito de atuação da ABIN é estabelecido pela Política Nacional de Inteligência, definida pelo Congresso Nacional consoante aos focos indicados pelo Poder Executivo Federal como de interesse do país. A ABIN é o órgão central do **Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)**³¹²³¹³.

Apesar do nome, a agência não tem natureza autárquica, tratando-se de órgão da administração direta (Órgão de Estado de natureza permanente) integrante da Presidência da República. É fiscalizada pelo controle externo exercido pelo Congresso

³⁰⁹ Artigo 6º da Lei nº 11.754, de 23 de Julho de 2008,

³¹⁰ Neste sentido a atuação da ABIN no voto eletrônico – sob a coordenação do Tribunal Superior Eleitoral, TSE – na criação do Sistema de Voto Eletrônico (SVE) responsável pela gestão das 400 mil urnas eletrônicas que captam os votos, espalhadas por todo o Brasil.

³¹¹ Acessível em: http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Atividade_de_Intelig%EAncia (último acesso em 26.11.2015)

³¹² Instituído pela Lei nº 9.883, de 07 de Dezembro de 1999; com disposições sobre a organização e o funcionamento advindas do Decreto nº 4.376, de 13 de Setembro de 2002.

³¹³ O Decreto nº 4.376, de 13 de Setembro de 2002 sofreu alterações conforme se dispõe do Decreto nº 5.388/05, de 07 de Março; e do Decreto nº 5.525/05, de 25 de Agosto.

Nacional, que possui uma comissão mista de senadores e deputados para este fim, denominada CCAI (Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência).

Antes de adentrar na análise do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN é válida uma nota distintiva no que tange as funções da ABIN para com aquelas extraídas do modelo europeu, mormente a atuação da Agência Frontex em consonância aos demais órgãos e instrumentos institucionais europeus (EUROSUR, Eurodac, SIS II, etc.). A ABIN atua em dupla funcionalidade, ou seja, por meio da produção de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência no processo decisório e na ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (função de **Inteligência**); ou mesmo pela adoção de medidas que protejam os assuntos sigilosos relevantes para o Estado e a sociedade e que neutralizem ações de Inteligência executadas em benefício de interesses estrangeiros (função de **Contra-Inteligência**). Em face do eminente risco e ameaça ao *Estado Democrático de Direito*, o modelo brasileiro institui esta dupla funcionalidade, ao passo que no modelo europeu, com base na limitação da atuação da Agência Frontex em proteção ao *Princípio da Soberania* e o *Princípio da Territorialidade*, os Estados-Membros possuem a exclusividade nas *funções de Contra-Inteligência* conforme suas particulares necessidades, de cariz meramente nacional, uma vez que não caberia a Agência Frontex qualquer intromissão neste contexto, excetuando as situações que comprometam o quadro comunitário e o interesse da UE.

Considera-se então o Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin indispensável a atual análise, haja vista que trás consigo **duas conclusões** a pontos que foram tratados noutrora, quando do estudo do modelo europeu. Um **primeiro ponto** é quanto aos fundamentos pela sua criação, qual seja a *preservação da soberania nacional*, a *defesa do Estado Democrático de Direito* e a *dignidade da pessoa humana*, que encontram semelhantes características nos diplomas constitutivos da União Europeia e, por conseguinte na criação e função da Agência Frontex. A **segunda questão** é aquela que envereda pela concentração dos poderes de administração – relacionados à inteligência - em nível nacional, ou seja, a ABIN é, no contexto federal um órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, ao passo que no modelo europeu a Agência Frontex não pode ser aplicada da mesma maneira pelas limitações já citadas.

Diferentemente do que vimos pelo termo “sistema” intrínseco ao modelo europeu, aqui é tido pela reunião de órgãos governamentais responsáveis na produção de conhecimento de atividade de inteligência, em especial aqueles ligados à defesa externa, segurança interna e relações exteriores. O Sisbin comporta a ABIN como órgão interno central como já vimos anteriormente.

Outra nota a cerca da atuação da ABIN no tocante a Inteligência prevê dentre suas funções, àquela que analisa os riscos sob diversas variáveis, para que seja possível a prevenção e atuação de forma mais eficaz, como pudemos extrair do designado órgão. Conclui-se, preliminarmente que a ABIN possui; para além da função de pesquisa um cariz analítico em que se podem dimensionar as reais ameaças num nível federal. Ainda assim é crível mencionar a contribuição do **Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC)** – com origem em 1982 – destinado à promoção da pesquisa científica e tecnológica³¹⁴ aplicado a projetos relacionados à segurança das comunicações, atuando assim como coadjuvante da ABIN³¹⁵.

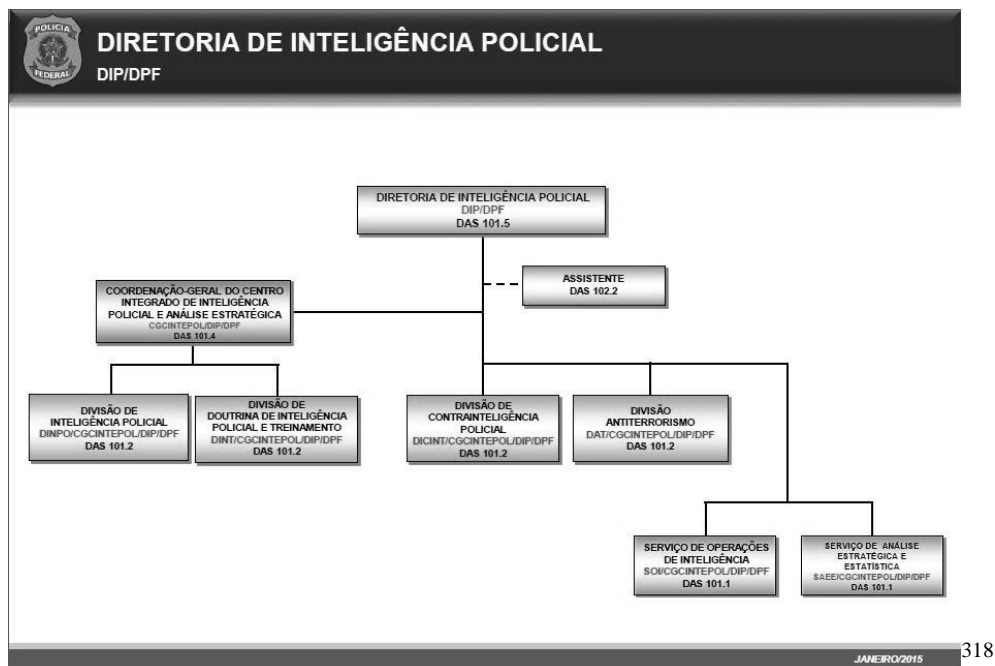
Não distante tem-se a atuação da Polícia Federal neste sentido, que por força da **Diretoria de Inteligência Policial (DIP)** zela pelas ações de inteligência do órgão³¹⁶. Opera diretamente nos processos investigativos da PF. Em face do dever pelo exercício de suas funções, mormente aquelas relativas ao *poder de polícia*, a investigação policial atinge - com o auxílio da Inteligência Policial – seus objetivos de forma mais eficaz e eficiente, uma vez que consegue antecipar³¹⁷ e monitorar ações criminosas, momento em que captam informações privilegiadas conseguindo assim desarticular grandes organizações criminosas. Em breve análise, a estrutura do sistema de inteligência da PF pode ser descrita conforme o organograma infra:

³¹⁴ Opera na criação de equipamentos e sistemas de segurança de dados e de comunicações em apoio aos órgãos federais e estaduais, como criptógrafos, autenticadores de assinaturas, etc.

³¹⁵ Acessível em: http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=CEPESC (último acesso em 11.12.2015)

³¹⁶ Opera em conjunto à Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI/DPF). A CGTI é responsável por todo o suporte técnico e operacional, seja da área de informática ou telecomunicação, e mesmo nos casos que envolvem o desenvolvimento de sistemas.

³¹⁷ A *prevenção* é o fundamento maior que justifica o investimento no setor de inteligência.



Seria possível desenvolvermos uma pesquisa que envolvesse somente este setor de pesquisas e inteligência, pelo que, resumidamente, citaremos outras áreas que conduzem a mesma funcionalidade. Dessa forma, dentre as atividades de pesquisa e inteligência, temos presente o **Centro de Instrução de Guerra na Selva - CIGS**, voltado para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da doutrina de selva³¹⁹, coadunando com a ideia já mencionada da extensão territorial fronteiriça que o Brasil possui, mais especificamente nas regiões de florestas densas (caso da Amazônia). Neste tocante podemos, e devemos mencionar o atual **Sistema de Proteção/ Vigilância da Amazônia (SIPAM ou SIVAM)**³²⁰, que é instrumento concernente à atuação do **Centro Gestor e Operacional do SIPAM (CENISPAM)**³²¹. O Sistema visa à promoção, proteção, inclusão social e o desenvolvimento sustentável da *Amazônia Legal*³²².

³¹⁸ Acessível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/quem-e-quem/ORGANOGRAMADPF.pdf> (último acesso em 26.11.2015)

³¹⁹ Portal Oficial: www.cigs.ensino.eb.br

³²⁰ Ver também sobre o Serviço Regional da Amazônia (art. 16º Instrução Normativa nº013/2005-DG/DPF)

³²¹ Decreto nº5.420, de 13 de Abril de 2005 [promovido por força da Exposição de Motivos (EM) nº194 – de setembro de 1990 - da Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE]

³²² Compreende na área – a norte do país - que envolve nove estados brasileiros pertencentes à bacia amazônica e a área de ocorrência das vegetações amazônicas (corresponde cerca de 59% do território brasileiro, conforme dados do IBGE)

Ainda assim, não seria crível prosseguir a pesquisa sem citar o atual **Sistema de Informação Geográfica – SIG**³²³, encarregado de transmitir informações espaciais para a gestão ou representação do espaço e dos fenômenos que nele ocorrem. Resume-se “(...) num sistema constituído por um conjunto de programas computacionais, o qual integra dados, equipamentos e pessoas com objetivo de coletar, armazenar, recuperar, manipular, visualizar e analisar dados espacialmente referenciados a um sistema de coordenadas conhecido.”³²⁴ A implantação do SIG no cenário brasileiro é inevitável, haja vista que o Sistema permite o armazenamento de dados topográficos e a melhor gestão territorial a nível federal de governança, o que por si só já justifica a implantação do geoprocessamento em face da grande extensão territorial do Brasil (país continental).

O desenvolvimento de mecanismos de partilha de informação não caminha de forma desconexa às atividades de pesquisa, pelo que o **Instituto Nacional de Identificação** – com a função de interligar os serviços de identificação civil e criminal no país - e o **Instituto Nacional de Criminalística** – com a função de pesquisar metodologias de trabalho para a agregação de conhecimento técnico-científico - possuem importância ímpar, não somente como mecanismo de partilha, mas, sobretudo como principal coletor de dados para futuras pesquisas e aprimoramentos. Ambos são *institutos* que compõem o já mencionado Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)³²⁵, atualmente conhecido por Departamento de Polícia Federal em virtude da alteração sofrida pela Constituição Federal de 24 de Janeiro de 1967³²⁶, enriquecem o corpo institucional do Governo Brasileiro no que tange o exercício eficaz e eficiente de suas funções policiais.

Ainda no tocante ao exercício das funções de polícia, a PF cumpre, por instituição do Ministério da Justiça, a exclusiva responsabilidade pelo controle das armas de fogo em poder da população, conforme previsão da Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento). A Lei mencionada prevê a instituição do **Sistema Nacional de Armas (Sinarm)**, no âmbito da Polícia Federal, a quem compete identificar e cadastrar

³²³ Desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e pela Divisão de Processamento de Imagens – DPI em consequência ao já existente e pioneiro SIG canadense (*Canadian Geographical Information System*) de autoria do Dr. Roger Tomlinson.

³²⁴ FITZ, 2008^a, p. 21.

³²⁵ Decreto nº 4.483/64, de 16 de Novembro (versão originária da atual Polícia Federal do Brasil).

³²⁶ Portal Oficial: <http://www.pf.gov.br/institucional/historia/historico> (último acesso em 26.11.2015)

as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no país, bem como quaisquer transferências que sejam feitas de propriedade, ou mesmo modificações.³²⁷

Diferentemente do modelo europeu analisado, a pressão no controle das fronteiras por afluxo migratório não é, até então, uma preocupação primordial do Governo Brasileiro. Entretanto, a **Secretaria para Assuntos Estratégicos (SAE)** promove estudos e propostas para a melhoria da política migratória brasileira, em que busca por *três variantes* encontrar soluções de dinamização da atração de talentos estrangeiros para o mercado nacional, seja por força de um (1) diagnóstico da questão migratória; ou por (2) pesquisas de opinião com as empresas e a população³²⁸; ou ainda por (3) proposição de mudanças na política migratória.³²⁹ Recordemos que os estudos tratam, primeiramente sobre os casos de migrantes econômicos, vindo a ser mera consequência os demais casos de imigração, uma vez que as soluções, nesta hipótese enveredam pelo encaminhamento dos migrantes ao mercado de trabalho, e, portanto a ‘fabricação/construção’ de ‘nova’ população economicamente ativa – PEA. Importante à nota a cerca do surgimento do Mercado Único Europeu, que em caráter preliminar visava à integração e o desenvolvimento econômico comum dos Estados-Membros da União Europeia. No mesmo sentido encontramos a atual política migratória brasileira no nível federal.

Até então pudemos observar o quão importante é o papel das instituições de pesquisa na operacionalização de toda a estrutura policial, conquanto não possa deixar de observar que todo o arcabouço gerado com estas análises e estudos promovem necessariamente um rico e variado arquivo para a promoção das devidas formações e treinamentos das equipes envolvidas. Resumiremos a seguir, os principais meios de treinamento e formação que preparam os membros dos designados órgãos em análise no exercício eficaz e eficiente de suas funções.

3.3. Atividades de Treinamento e Formação

³²⁷ Recorde-se que a atividade de caça esportiva é proibida no Brasil.

³²⁸ A título ilustrativo a pesquisa de percepção social para detectar a forma com que os brasileiros percebem os imigrantes.

³²⁹ Portal oficial: <http://www.sae.gov.br/category/assuntos/legado/imigracao/> (último acesso em 11.12.2015)

Ao passo que observamos a indispensabilidade do setor de pesquisas e aprimoramentos da PF, o árduo trabalho destas equipes possui um impacto direto na formação e nos reiterados treinamentos a que se submetem os agentes policiais.

Entretanto, antes de caminharmos pelas variadas formas de capacitação profissional, há de se recordar do modelo europeu quando fora analisado o Código de Conduta à luz do Regulamento Frontex, que em seu art. 2º-A determina a função do Código de estabelecer os procedimentos que se destinam a garantia dos princípios do *estado democrático de direito* e ao respeito dos *direitos fundamentais*. Neste mesmo sentido, por força do art. 10º do RI/DPF³³⁰, é aprovado o Código de Ética da Polícia Federal³³¹.

Neste momento, ao passo que no modelo brasileiro, a conduta ética dos agentes públicos da DPF são regidas pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal e pelo Código de Ética da PF³³²; no modelo europeu são aplicáveis ao pessoal da Agência Frontex o estatuto dos funcionários das Comunidades Europeias, o regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias e as regulamentações na matéria aprovadas de comum acordo pelas Instituições das Comunidades Europeias³³³. O presente estudo considera uma semelhança no sentido de que em ambos os modelos há uma convergência, ou ao menos se envereda por aplicar centralmente um regime de normas e condutas unificado, no caso do Brasil no nível federal; e no europeu, no plano da União Europeia. Outra semelhança é quanto à fiscalização das condutas, que no cenário brasileiro se faz pela *Comissão de Ética e Disciplina*, ao passo que no palco europeu são levadas a cabo pelo designado *conselho de administração*. Frise-se que ambos são corpos internos aos órgãos em questão.

Em desenvolvimento, aos agentes da Polícia Federal é imposto, como aos agentes da Agência Frontex um complexo e vasto conjunto de normas de conduta, pelo qual se espera atingir um *padrão de excelência no exercício das atividades*. Dessa forma as atividades de treinamento e formação caminham no mesmo sentido.

³³⁰ O Regimento Interno do DPF, aprovado pela Portaria nº2.877, de 30 de dezembro de 2011, entrega a competência exclusiva ao Conselho Superior de Polícia para a aprovação do Código de Ética da Polícia Federal.

³³¹ Resolução nº004-CSP/DPF, de 26 de Março de 2015.

³³² Art. 1º do Código de Ética da Polícia Federal

³³³ Art. 17º do Regulamento Frontex

Eis que surge a **Academia Nacional de Polícia – ANP**³³⁴, que atua em consonância a **Diretoria de Gestão de Pessoal - DGP**, ambos amparados pelo **Conselho de Ensino**, ente colegiado de caráter consultivo, que não por um acaso é presidido pelo Diretor de Gestão de Pessoal³³⁵. A intenção do Conselho é a de amparar a Diretoria e a ANP nas atividades de ensino no âmbito da Polícia Federal³³⁶. Recorde-se que a ANP é uma subdivisão da Diretoria de Gestão de Pessoal – DGP, conforme se extrai do inciso XIII do art. 2º do RI/DPF.

A **Academia Nacional de Polícia**, para além das funções de inteligência policial, perfila pelos vários setores educacionais, indo desde os cursos de formação e capacitação dos agentes policiais até mesmo os cursos de aperfeiçoamento (pós-graduação, educação à distância e **Escola Superior de Polícia – CESP/ANP**). Neste tocante vale observar que a Escola Superior de Polícia mescla a produção intelectual e a formação acadêmica, com o devido aproveitamento das pesquisas feitas por seus agentes na área das Ciências Policiais³³⁷.

Ao passo que vimos no modelo europeu à necessária intervenção do Regulamento Frontex – pelo artigo 5º - para garantir a formação avançada dos guardas de fronteira que compõem as Equipes Europeias de Guardas de Fronteira; conseguimos similar leitura do modelo brasileiro, qual seja a implantação em sede da ANP, da **Coordenação de Ensino – COEN**, que busca a mesma padronização e excelência daquela vista no modelo europeu, ou seja, a elaboração e o estabelecimento dum tronco comum de formação. Já aqui no modelo brasileiro, a COEN se subdivide em variadas áreas como Educação Física; Psicologia; Armamento e Tiro; Ensino Operacional; etc.. É possível observar e identificar em suma o que fora desenvolvido pela ilustração a seguir:

³³⁴ “A criação da Academia Nacional de Polícia concretizou-se por ato do então Chefe de Polícia, General Osmar Soares Dutra, tendo o documento constitutivo sido publicado no Boletim Interno nº 216, em 31 de dezembro de 1960.” [http://www.pf.gov.br/anp/institucional/historia/ (último acesso em 07.02.2016)]

³³⁵ SAEL; DA SILVA, 2004, p. 109.

³³⁶ Art. 18º Regimento Interno do Dep. de Polícia Federal

³³⁷ Acessível em: http://www.pf.gov.br/anp/institucional/estrutura/ (último acesso em 16.12.2015)



No curso dos estudos encontramos também, no tocante a formação e treinamento, a **Escola Nacional de Informações (EsNI)**³³⁸³³⁹, criada juntamente ao Sistema Nacional de Informações – SNI, em 1971, que almeja preparar pessoas para operacionalização do SNI, ou seja, pretende dar treinamento sobre a doutrina nacional de informações. Recorde-se que o regime ditatorial à época de sua criação (1971) fazia

³³⁹ A pesquisa que culminou no “projeto prólogo”, em 1977, fez surgir o atual Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC. Contava com a participação dos agentes de inteligência da Escola Nacional de Informações (EsNI).

com que a maior função da designada Escola fosse a de criar agentes de inteligência policial para fazer frente às investigações internacionais de espionagem política. Por fim, mas não menos importante foi à elaboração do *Manual de Informações do SNI*, que reestruturou a pesquisa de informações e criou o atual conceito para as atividades de informações (informação e contra-informação)³⁴⁰.

Todavia não se exaurem as formações específicas nos exemplos supracitados, pelo que também encontramos troncos específicos de formação no controle e fiscalização de atividade de segurança privada (oriundo da Lei nº 9.017/95); organizado pelas *Delegacias de Controle de Segurança Privada (DELESP)* e pela *Coordenação Geral de Controle de Segurança Privada (CGCSP)*. Da mesma forma com relação ao combate aos crimes ambientais (Dec. Nº4.503/01), pelas *Delegacias Regionais de Combate a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DELEMAPH)*; igualmente a situação da Polícia de Imigração (Polícia Administrativa) sob o controle da *Coordenação-Geral de Polícia de Imigração (CGPI)*.

3.4.Cooperação com Organizações Internacionais e Estados Terceiros

O comportamento cooperacional do Estado Brasileiro com organizações internacionais, bem como por atos bilaterais ou multilaterais com Estados terceiros advém da política de *globalização* em que o hodierno mundo assiste. Esta forma de se relacionar também é uma consequência lógica do desenvolvimento e da mundialização do sistema econômico capitalista, que impulsiona o mundo desde o fim da *guerra fria* (1989) como pudemos extrair dos estudos. Assim sendo, o Brasil possui um posicionamento no quadro da América do Sul de grande valia, pelo que conduz o bloco do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL - com números significativos, o que o permite a direção quase que solitária das decisões diplomáticas no panorama internacional.

Portanto, como vimos noutro a cerca da vasta extensão terrestre fronteiriça, é notória a consequente diversidade de riquezas naturais. Neste sentido, o Brasil promoveu, por força de um acordo cooperativo entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

³⁴⁰ Portaria nº36, de 1989.

com apoio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA) e da Agência Nacional de Águas (ANA), a publicação do documento “**Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil**”³⁴¹, que disponibiliza informações para auxiliar no desenvolvimento sustentável num longo prazo. A importância de tal publicação envereda pela melhor gestão dos recursos hídricos transfronteiriços, abordados pelos tratados correlatos ratificados pelo Brasil para a América do Sul, e, portanto no cenário de cooperação internacional a nível continental com seus vizinhos (Estados terceiros).

Dentre os diversos atos que o Governo Brasileiro exerce no panorama internacional, não nos será possível discorrer da sua totalidade, pelo que enveredaremos na questão essencial do estudo em monta, ou seja, a questão do exercício do *poder de polícia* no controle das fronteiras externas³⁴². Neste sentido temos a cooperação da já citada Interpol, pela qual o Departamento da Polícia Federal do Brasil é representante. No Brasil, a atuação dos agentes federais da Interpol se limita na investigação dos crimes transfronteiriços, em que operam na tradução e divulgação de informações criminais internacionais, cooperando em investigações internacionais, repressão de crimes transnacionais e na busca de foragidos de outros países que se encontrem no Brasil, como pudemos ver da análise anterior.

Em que pese à importância de tal tema na questão de segurança, o Departamento de Polícia Federal – DPF possui um setor próprio que aborda exatamente as relações que envolvem matéria de cooperação internacional. O organograma pode resumir a consistência de setor mencionado:

³⁴¹ Acessível em: http://issuu.com/sae.pr/docs/publicacao_agua_ds/21?e=1151524/3878707 (último acesso em 11.12.2015)

³⁴² Coordenação de Operações Especiais de Fronteira (art. 15º Instrução Normativa nº013/2005-DG/DPF)



Dentre os comentários a que a análise se presta a tecer, deve-se ater em quatro principais indagações. A **primeira** reflexão é aquela que condiz com a já citada função de representação da Interpol no Brasil, tomada pelo Departamento de Polícia Federal. Aqui, será a subdivisão da *Coordenação-Geral de Cooperação Internacional*, mormente o *Serviço de Cooperação Policial (Interpol/CGCI/DPF)* que irá velar por esta ‘representação’. A **segunda** ponderação é àquela fundada na questão de cooperação em matéria jurídica internacional, sejam em casos de cariz civil ou penal que exijam a direta atuação da Polícia Federal para o eficaz cumprimento das ordens judiciais. Neste sentido será a *Divisão de Cooperação Jurídica Internacional (DCJ)* que prestará o devido suporte. Um **terceiro** argumento encontra guarida nas questões inerentes aos *direitos humanos*, ou seja, a garantia dos direitos fundamentais e das liberdades individuais a que englobam o tema. Frise-se que há uma limitação da atuação da DPF no âmbito do exercício de suas funções³⁴³, o que nos leva a perceber que o aludido *Núcleo de Ações de Caráter Humanitário (NACH)*, exerce nos limites do art. 24º do RI da DPF, as funções de planejamento, controle, coordenação e execução das atividades e operações correlatas a sua área de atuação, neste caso àquelas que incidam sobre o já mencionado caráter humanitário. A **quarta** indagação é atinente às designadas missões no exterior, que como vimos noutro, fazem parte do quadro funcional da PF, sejam exercidas por meio das *adidâncias*, ou mesmo através dos *oficialatos de ligação*, em consideração ao caráter permanente ou temporário da missão, respectivamente. Destarte

³⁴³ Há, entretanto a Divisão dos Direitos Humanos (arts. 26º e 27º Instrução Normativa nº013/2005-DG/DPF)

o *Setor de Apoio às Missões no Exterior (SEMEX)* cumpre a função específica de planejamento, controle, coordenação e execução das atividades e operações correlatas a sua área de atuação, conforme o disposto no art. 24º, do RI da DPF.

3.5.Estrutura Organizacional

O designado Departamento de Polícia Federal, órgão de Estado, com natureza permanente, subordinado ao Ministério da Justiça, como já observado noutro, possui como estrutura organizacional o conjunto de unidades centralizadas e descentralizadas definidas por força do art. 2º do já citado Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Portanto, as unidades centrais se posicionam na hierarquia conforme ilustração a seguir:



É importante perceber que a estrutura organizacional da DPF, a cuja composição decorre das *unidades centralizadas* e das *unidades descentralizadas*, está definida no próprio Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal – RI/DPF, mormente o artigo 2º. Como extraímos dos estudos feitos no modelo europeu, aqui também possuímos um órgão central para a gestão das atividades de cunho policial, qual seja o Departamentno de Polícia Federal – DPF.

Em cumprimento as designadas funções do órgão, estão presentes diretorias que cooperam pelos diversos setores necessários ao exercício eficaz das funções policiais. Portanto, encontramos *órgãos diretivos* de autogestão, como é o caso da Corregedoria-Geral de Polícia Federal (COGER/DPF) a quem incumbe impor as sanções previstas em lei a qualquer extrapolação no exercício das funções por qualquer de seus agentes. Quanto às pesquisas e treinamentos é crível citar as diretorias de inteligência policial; a técnico-científica; e a de gestão de pessoal, cujas quais fornecem arcabouço suficiente para a excepcional atuação policial³⁴⁴.

Ao passo que a estrutura da PF se define pelas normas atinentes ao seu Regulamento Interno, podemos, e devemos lembrar o Decreto nº 73.332, de 19 de Dezembro de 1973, em que define com propriedade a estrutura do Departamento de Polícia Federal. Neste documento são decretadas às funções da PF, constitucionalmente reconhecidas, com base no disposto pelo próprio art. 144º em que concede a União a competência para a criação de leis infraconstitucionais que definam o órgão policial federal.

Importante frisar que o Decreto em tela, para além da elucidação das funções da PF também define a divisão estrutural em órgãos centralizados e descentralizados³⁴⁵, pelo que o estudo se ateve pelos primeiros, uma vez que compõem assessorias, divisões, centrais de coordenação, institutos e academias, ou seja, a estrutura que vai gerir toda a operacionalização funcional do órgão.

3.6.Gestão Orçamentária

O Departamento de Polícia Federal pode ser resumido, no tocante a sua gestão interna financeira, pelo disposto no inciso XIV do art. 2º do Regimento Interno/DPF. O aludido dispositivo subdivide a Diretoria de Administração e Logística Policial – DLOG noutras coordenações como: Coordenação de Orçamento, Finanças e Contabilidade – COF; e Coordenação de Administração – COAD. (ver gráficos a seguir)

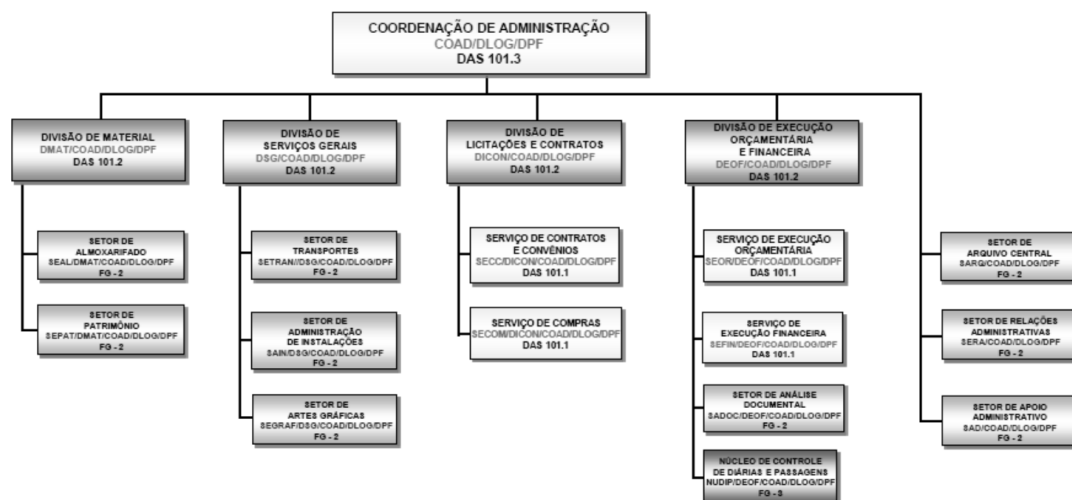
³⁴⁴ ROCHA, 1991, p. 14.

³⁴⁵ SAEL; DA SILVA, 2004, pp. 156 segs.



COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO

COAD/DLOG/DPF

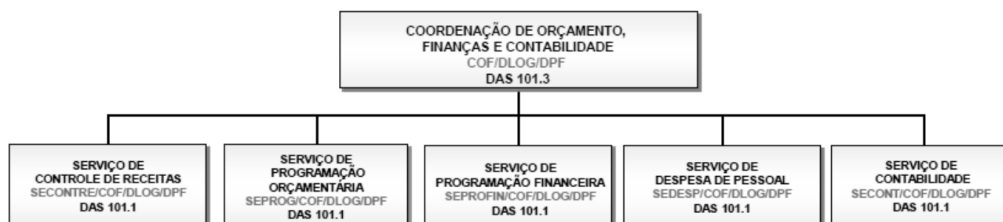


JANEIRO/2015

A Coordenação de Administração engloba serviços de arquivamento centralizado, apoio administrativo, entre outros setores como os de patrimônio do DPF, de transportes, administração de instalações.

Importante nota é a referente à aquisição de bens e serviços a serem utilizados pela Polícia Federal no exercício de suas funções. Aqui, diferentemente do modelo europeu, temos uma **Divisão de Licitações e Contratos – DICON** que gere diretamente os *Serviços de Compras (SECOM)* e os *Serviços de Contratos e Convênios (SECC)* firmados pela instituição em tela.

A Coordenação de Administração do DPF é responsável pela execução do plano orçamentário estipulado pela COF (ponto analisado adiante). Assim o faz através da **Divisão de Execução Orçamentária e Financeira – DEOF**, que envolve etapas desde a análise documental até a execução orçamentária e financeira de fato.



JANEIRO/2015

Portanto, a designada COF, ou Coordenação de Orçamento, Finanças e Contabilidade do DPF é responsável pelo planejamento orçamentário e financeiro da instituição policial em monta. Conforme a Instrução Normativa nº 013/2005-DG/DPF de 15 de Junho de 2005, fica claro e evidente algumas semelhanças com o modelo europeu neste tocante. Em trabalho conjunto ao Diretor Geral da Polícia Federal, temos a atuação do Coordenador da COF, responsável pela apresentação da programação orçamentária do DPF ³⁴⁶, incluído *a posteriori* pelo Serviço de Programação Orçamentária ³⁴⁷, sempre com a aprovação do Diretor-Geral do DPF em consonância as previsões orçamentárias da União Federal, tal qual vimos no seio da União Europeia, quando o plano orçamentário da Agência FRONTEX deve estar de acordo com o plano orçamentário da UE.

A fiscalização na execução das atividades orçamentais ocorre por força da Diretoria Executiva - DIREX, através de seu Serviço de Apoio Administrativo – SAD, conforme o disposto no art. 14º inciso I, da IN nº013/2005-DG/DPF. Lembramos a atuação do *conselho de administração* no palco europeu da Agência FRONTEX. A

³⁴⁶ Art. 156º Instrução Normativa nº013/2005-DG/DPF

³⁴⁷ Art. 158º, XIII; 159º, VII; 160º, III. Instrução Normativa nº013/2005-DG/DPF

necessidade da revisão e autorização pelo *diretor executivo* da FRONTEX é semelhante à autorização exigida do Diretor-Geral do DPF, para qualquer plano orçamentário sugerido em sede da COF (caso brasileiro), ou mesmo alteração e adaptação que se faça necessária, como vimos noutrora no modelo europeu.

Conclusão

O estudo em monta pode testificar diversos fatores que culminaram na mutação da questão da segurança no cenário mundial, mormente na Europa, que sofreu as atrocidades constatadas por força dos grandes conflitos armados ocorridos na primeira metade do século passado. Observou-se, contudo, que o fenômeno da *globalização*, visto como um processo que teve seu ápice na década de 90 fez surgir um novo panorama geopolítico, em que cada vez mais os Estados devem se comunicar, uns para com os outros. Neste sentido, adotamos a afirmação de José Ferreira de Oliveira em que:

*“Numa sociedade globalizada, a segurança é cada vez mais um bem público que deve ser coproduzido pelo conjunto dos actores sociais. Na base deste novo conceito, a segurança, porque envolve várias dinâmicas, parceiros e processos, exige uma nova resposta do Estado assente, não apenas nos modelos tradicionais, mas, sobretudo em métodos de intervenção inovadores.”*³⁴⁸

Outrossim a Polícia Judiciária “(...) assegura a ligação dos órgãos de polícia criminal portugueses com as organizações internacionais de cooperação policial, no domínio criminal.”³⁴⁹ Sendo crível a sua transposição aos modelos atinentes aos demais Estados em escala mundial.

Em que pese à extensão do tema, a análise enveredou pelo desafio específico de determinar o conceito de *poder de polícia* e enquadrá-lo no exercício das funções dos modelos supraexpostos, sempre dentro da função específica do controle e vigilância das fronteiras externas como real garante da segurança interna estatal em evolução aos mencionados *princípio da territorialidade* e *princípio da soberania*.

Diante desta premissa constatou-se que “(...) Em suma, o Estado, os sistemas e as organizações de segurança têm que adaptar a sua resposta às necessidades de segurança dos cidadãos e do próprio Estado, enquanto garante do funcionamento das

³⁴⁸ OLIVEIRA, 2006, p. 15.

³⁴⁹ OLIVEIRA, 2006, p. 241.

instituições.”³⁵⁰ Por força da anterior apuração de que *“É um facto que a grande criminalidade põe em causa os fundamentos de um Estado de direito democrático e a pequena e média criminalidade, associada ao sentimento de insegurança, cria um mal-estar social, que impede os cidadãos de desfrutarem dos seus direitos de cidadania. (...) Este estado das coisas, como é sabido, tem claros reflexos no tecido econômico e social, porque num país onde impera a violência não há criação de riqueza.”*³⁵¹.

Observou-se, portanto que a criação do Mercado Único Europeu, com fins estritamente económicos, pode culminar num momento posterior na implantação das *medidas compensatórias*, que visavam exatamente essa proteção das fronteiras externas, uma vez que houvera a supressão do controle fronteiriço interno a União Europeia. A criação da Agência Frontex é consequência da lógica constatação de que *“A segurança é assim, fator de liberdade e de progresso econômico.”*³⁵²

O novo cenário geopolítico permite que *“Outros factores de natureza mais global (...) a emergência de novos actores da segurança (...) as entidades supranacionais, especialmente as que estão situadas no quadro da União Europeia.”*³⁵³ Surjam e desenvolvam um novo panorama de atuação estatal, pautado numa nova realidade em que *“As intervenções e decisões unilaterais, verticalizadas e centralizadas terão de dar lugar a decisões e acções transversais e descentralizadas.”*³⁵⁴ Em tom elucidativo concluiu-se também neste sentido que:

*“Os acontecimentos pós 11 de Setembro de 2001 marcam definitivamente uma viragem. É a partir desta data que os Estados percebem que é necessário passar de uma mera proclamação de intenções para uma verdadeira política de segurança interna e internacional, direccionada para um novo paradigma, que proclame os valores da cooperação, da interdisciplinaridade e do conhecimento.”*³⁵⁵

No palco europeu, sob a égide da atuação da Agência Frontex, a análise pode demonstrar que, desde o estabelecimento recente da Agência, em 2004, houve um desenvolvimento incomum relativamente à cooperação e o compartilhamento de dados

³⁵⁰ OLIVEIRA, 2006, p. 15.

³⁵¹ OLIVEIRA, 2006, op. cit..

³⁵² OLIVEIRA, 2006, op. cit..

³⁵³ OLIVEIRA, 2006, p. 16.

³⁵⁴ OLIVEIRA, 2006, op. cit..

³⁵⁵ OLIVEIRA, 2006, p. 17.

na gestão das fronteiras, ainda que ciente da atuação limitada por um ambiente político com demasiadas incertezas que ocasionam, muitas das vezes, dificuldades operacionais, legislativas e políticas. No mesmo sentido Sarah Wolff e Adriaan Schout³⁵⁶. Ainda neste tocante é cabível afirmar que as agências, mormente a Frontex, são instrumentos de legitimação da União Europeia e, portanto, formas de fortalecimento da sua política³⁵⁷. Aqui a análise conclui que o aclamado *poder de polícia* é exercido na sua integralidade pela Agência FRONTEX.

Ao aceitarmos a posição de Wladimir Brito que aplica a ‘nova’ terminologia da ordem institucional da União Europeia em que se considera uma *Organização Internacional de Integração Plena - OIIP* é possível questionar muitos dos pontos relativos ao “(...) *progressivo esvaziamento da soberania estatal dos seus elementos típicos para dela se apropriarem* (...)”³⁵⁸, pontos estes exaustivamente pontuados ao longo da atual pesquisa, em sede da PESC e, mormente às questões de controle das fronteiras externas. Resta esclarecido também que o estudo comparado se tornou inviável pela origem da União Europeia encontrar bases num Pacto internacional, cujas características são diversas das de uma Constituição, como elucida Brito em seus estudos. Neste momento a análise descritiva dos modelos policiais fronteiriços foi a melhor escolha.

Ora, se por força do Pacto internacional a União Europeia cria, através de um Regulamento comunitário, a Agência FRONTEX, não há dúvidas quanto o exercício do *poder de polícia* consoante a Polícia Federal Brasileira em sede da República Federativa do Brasil. Aqui, resta claro e evidente que, em virtude da própria natureza do DPF é considerado o órgão institucionalizado em nível federal para o exercício dos – legal e constitucionalmente³⁵⁹ reconhecidos – *poderes de polícia*.

Consequentemente em relação aos aludidos direitos fundamentais, o estudo concluiu que ambos os órgãos analisados possuem o compromisso de realizar a proteção dos direitos fundamentais, seja por força da Carta dos Direitos Fundamentais

³⁵⁶ WOLFF; SCHOUT, 2013

³⁵⁷ WOLFF; SCHOUT, 2013

³⁵⁸ BRITO, 2015, p. 42.

³⁵⁹ Vide art. 78º CTN; e art. 144º CRFB/88.

da União Europeia em sede da Agência Frontex; ou mesmo através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aplicável ao Brasil.

Abreviaturas

AUE	Ato Único Europeu
BOPE	Batalhão de Operações Especiais
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CFS ou CF	Código de Fronteiras Schengen
CORE	Coordenadoria de Recursos Especiais
CRFB	Constituição da República Federativa Brasileira
CRP	Constituição da República Portuguesa
EC	Emenda Constitucional
EEGF	Equipe Europeia de Guarda de Fronteiras
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EM	Estado-Membro
EUROSUR	<i>European Border Surveillance System</i>
FRA	<i>Fundamental Rights Agency</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ISIL	<i>Islamic State of Iraq and the Levant</i>
JAI	Justiça e Assuntos Internos
LICC	Lei de Introdução a Código Civil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OIIP	Organização Internacional de Integração Plena
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Economicos, Sociais e Culturais
RABITS	<i>Rapid Border Intervention Teams</i>

TCE	Tribunal da Comunidade Europeia
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJ	Tribunal de Justiça
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Européia

Bibliografia

- AMARAL, Diogo Freitas do (1986). Curso de Direito Administrativo. Volume I. Editora Almedina.
- AMARAL, Diogo Freitas do; PIÇARRA, Nuno (2009). O Tratado de Lisboa e o Princípio do Primado do Direito da União Europeia. *Revista Direito Público* n.º 1.
- ANDERSON, Malcom; CULLEN, Peter; et al. (2003). *Policing the European Union*. Oxford University Press, Nova Iorque.
- ARCHER, Clive (2001). *International Organizations*. 3ª Ed. Londres: Routledge.
- BELLAMY, Richard (2014). *European Journal of International Law*. Volume 25. N.º 4. Oxford University Press. Reino Unido. Pp.1019 e segs;
- BONAVIDES, Paulo (1993). Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição. Editora Coimbra.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital (2014). Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume II, 4ª edição. Editora Coimbra.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (2003). Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Editora Almedina, Coimbra.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes (1991). Direito Constitucional. 5ª edição. Editora Almedina, Coimbra.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de (2009). Curso de Direito Administrativo. Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração. 2ª edição. Editora Jus Podivm.
- CAUPERS, João (2012). Introdução ao Direito Administrativo. 10ª edição. Editora Ancora.
- COELHO, André Luiz Nascentes (2009). *Artigo científico*: Sistema de Informações Geográficas (SIG) como Suporte na Elaboração de Planos Diretores Municipais; *Revista online Caminhos da Geografia* v.10 n.º30. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15920>.
- COMTE, Augusto. O Espírito Positivo. Trad. Carlos Lopes Monteiro. Res Editora. Porto.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. (1994) “Polícia”, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa, Volume VI.
- FITZ, Paulo Roberto (2008). Geoprocessamento sem Complicação. São Paulo, Ed. Oficina dos Textos.
- GIDDENS, Anthony (1994). Modernidade e Identidade Pessoal. Celta Editora. Oeiras.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2008). Direito Comunitário. 5ª edição, Edições Almedina.
- GOULÃO, José (2015). O Futuro dos Direitos Humanos. Editora Nova Vega. 1ª edição.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (2013). Manual de Direito Constitucional. Volume II. 5ª edição. Editora Almedina.
- GUILD, Elspeth; GEYER, Florian (2008). *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate Publishing Limited, Reino Unido.
- HAILBRONNER, Kay (2004). Migration and Asylum Law and Policy in the European Union. Cambridge University Press. Reino Unido.

HOBBS, Thomas (2008). Elementos do Direito Natural e Político. Trad. Fernando Couto. Res Editora. Porto (reimpressão).

KAY, Sean (2012). *Global Security in the Twenty-First Century*. 2ª edição. Editora Rowman & Littlefield. Plymouth, Reino Unido.

LEONARD, Sarah. (2009). 'The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy', *Journal of Contemporary European Research*. Volume 5, Issue 3. pp. 371-388. Disponível em: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/239>.

MARTINS, Ana Maria Guerra (2013). Manual de Direito da União Europeia. Edições Almedina.

MARTINS, Luciano (1998). Artigo Científico "Novas Dimensões da 'Segurança Internacional'". Instituto de Estudos Avançados – Universidade de São Paulo (IEA/USP).

MEIRELLES, Hely Lopes (1972). Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 24 de maio de 1972. Tema: Poder de Polícia e Segurança Nacional Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_40/panteao.htm.

MEIRELLES, Hely Lopes (2005). Direito Administrativo Brasileiro. 31ª edição. Editora Malheiros.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa (2000). O poder de polícia da administração e sua delegação. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 5, nº 47, 1 nov. 2000. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/455>.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui (2007). Constituição Portuguesa Anotada. Tomo III. Editora Coimbra.

MORAES, Alexandre de (2004). Direito Constitucional. 16ª edição. Editora Atlas. São Paulo.

MORAIS, Carlos Blanco de; ARAÚJO, António; LEITÃO, Alexandra (2000). O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Edições Cosmos. Lisboa.

MOREIRA, Adriano (2010). A Europa e a Insegurança Global. *Estudos em honra do professor e doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Lisboa. Pp.1 segs.

OLIVEIRA, José Ferreira de (2006). As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade. Edições Almedina. Coimbra.

PEERS, Steve; GUILD, Elspeth (2012). *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary: Second Revised Edition. Volume I: Visas and Border Controls*. Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, Boston.

PIÇARRA, Nuno (2016). *short paper: Control and Closure of Internal Borders in the Schengen Area. Collection Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies*, Odysseus Network, acessível em: <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>.

PIÇARRA, Nuno e BRITO, Wladimir (2015). Anuário Português de Direito Internacional 2013. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Lisboa

PIÇARRA, Nuno et al. (2011). A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa. Lisboa; Almedina.

PIÇARRA, Nuno (2010). A Política de Fronteiras da União Europeia – do arranque adiado à centralidade progressiva. *Estudos em honra do professor e doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Lisboa. Pp.937 segs.

PIÇARRA, Nuno (2016). Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Política da União. Editora Almedina. Janeiro. Coord. Alessandra Silveira; Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe.

PORTO, Manuel (2010). As Fronteiras da Europa e a Política Europeia de Vizinhança. *Estudos em honra do professor e doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Lisboa.

- RAZ, Joseph (1986). *The Morality of Freedom*. Oxford University Press. Nova Iorque.
- Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1994 (segurança humana).
- Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1999 (globalização).
- Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2000 (direitos humanos e democracia).
- ROCHA, Luiz Carlos (1991). *Organização Policial Brasileira*. Editora Saraiva.
- SÁ, Luís (2007). *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*. Edições Cosmos, Lisboa.
- SAEL, Ladi Bernardo; DA SILVA, Sérgio Viana (2004). *Manual Prático da Polícia Federal*. 1ª edição. Editora Bookseller.
- SANDERSON, Ubiratan Antunes. Porto Alegre (2013). Artigo disponível em: http://www.sinpefrs.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/PJP_Portugal-_3_-Ubiratan-Antunes-Sanderson.pdf (último acesso em 19.10.2015).
- SARLET, Ingo Wolfgang (2007). *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª Edição. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre.
- SWEET, Alec Stone; SANDHOLTZ, Wayne; FLIGSTEIN, Neil (2001). *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press, Nova Iorque.
- TOMÉ, Luís Leitão (2001). *O Estado e a Nova Ordem Internacional. Entre a fragmentação e a globalização*. Edição Universidade Autónoma da Lisboa.
- VIGEVANI, Túlio; CORREA, Priscila Rodrigues; CINTRA, Rodrigo (1998). Artigo Científico “Globalização e Segurança Internacional: a Posição do Brasil”. Instituto de Estudos Avançados – Universidade de São Paulo (IEA/USP).
- WALLACE, Helen; WALLACE, William (2000). *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, 4ª edição, Nova Iorque.
- WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (2009). *European Integration Theory*. Second edition, Oxford University Press.
- WOLFF, Sarah; SCHOUT, Adriaan (2013) Frontex as Agency: More of the Same? Perspectives on European Politics and Society, 14:3, 305-324, DOI: 10.1080/15705854.2013.817809.